

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE326E

Navn på kandidat: Marit Kvarum

---

Luftfartstilsynets strategiarbeid 2014-  
2018. Hvordan oppfatter ansatte målene?

---

Dato: 20.05.2016

Totalt antall sider: 74

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	4
Summary .....	5
1 Forord .....	6
2 Innledning.....	7
2.1 Bakgrunn for oppgaven .....	7
2.2 Måltvetydighet.....	9
2.3 Strukturen i oppgaven.....	9
3 Bakgrunn .....	9
3.1 Luftfartens rolle i Norge .....	9
3.2 Om Luftfartstilsynet .....	10
3.2.1 Ressurser .....	11
3.3 Avgrensning.....	12
4 Teori .....	13
4.1 Det instrumentelle perspektivet .....	14
4.1.1 Begrenset rasjonalitet .....	15
4.1.2 To varianter av det instrumentelle perspektivet .....	16
4.1.3 Hierarkimodellen.....	16
4.1.4 Forventninger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv – hierarkimodellen .....	17
4.1.5 Forventninger til funn ved begrenset rasjonelt.....	18
4.2 Det institusjonelle perspektivet .....	18
4.2.1 Kulturperspektivet.....	18
<i>Flere kulturer</i> .....	21
4.2.2 Myteperspektivet.....	23
5 Metode.....	26
5.1 Forskningsdesign .....	27
5.2 Kilder .....	28
5.3 Casestudie .....	28
5.4 Utvalg .....	29
5.5 Intervjuer og analyse .....	30
5.6 Validitet og reliabilitet.....	31
5.7 Intern og ekstern gyldighet/validitet.....	31
5.8 Reliabilitet .....	32
6 Empiri.....	34
6.1 Luftfartstilsynets mål .....	34
6.1.1 Tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet 2015.....	35
6.1.2 Interne mål.....	36

6.2	Respondentenes svar på spørsmålene i intervjuene.....	37
6.2.1	Oppfattes målene som klare og likt av alle ansatte i organisasjonen? .....	37
6.2.2	Hva ligger i visjonen «ingen omkomne i norsk luftfart»?.....	42
6.2.3	Hva ligger i målet «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»? .....	43
6.2.4	Rimer målsetningen i strategiarbeidet med «ingen omkomne i norsk luftfart»? .....	45
6.2.5	Rimer målsetningen i strategiarbeidet med «verdens beste tilsyn»?.....	47
6.2.6	Hva er bakgrunnen for den overordnede målsettingen i strategiarbeidet? .....	48
6.2.7	Hvem har formulert målene i strategiarbeidet? .....	50
6.2.8	Er målene mulig å oppnå? .....	52
7	Analyse.....	57
7.1	Ansatte oppfatter målene som klare og like i hele organisasjonen.....	58
7.1.1	Overordnet målsetting i strategiarbeidet .....	58
7.1.2	«Ingen omkomne i norsk luftfart».....	59
7.1.3	«Verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» .....	59
7.2	Ansatte oppfatter at målene er konsistente .....	61
7.3	Toppledelsen har formulert målene i strategiarbeidet .....	62
7.4	Fullstendig informasjon og kunnskap om mål-middelsammenheng .....	63
7.4.1	Prioritering av virkemidler .....	65
7.5	Ansatte oppfatter at målene er lette å følge opp og innfri .....	66
7.5.1	Målene i strategiarbeidet 2014-2018.....	67
7.5.2	Ingen omkomne i norsk luftfart.....	68
7.5.3	Verdens beste tilsyn for sikker luftfart .....	69
8	Konklusjon .....	70
9	Litteraturliste .....	73

## Tabelloversikt:

Tabell 1: Budsjettramme Luftfartstilsynet

Tabell 2: Ansattes oppfatninger av målene i strategiarbeidet

Tabell 3: Respondentenes oppfatning av hva som ligger i «å løse oppdraget effektivt»

Tabell 4: Respondentenes oppfatninger av hva som ligger i prioriterte oppgaver.

Tabell 5: Respondentenes oppfatninger av hva som ligger i «ingen omkomne i norsk luftfart».

Tabell 6: Respondentenes oppfatninger av hva som ligger «i verdens beste tilsyn»

Tabell 7: Respondentenes syn på om det er en sammenheng mellom målsetting i strategiarbeidet  
visjonen om null omkomne i norsk luftfart.

Tabell 8. Respondentene syn på om det er en sammenheng mellom målsettingen i strategiarbeidet  
og visjonen om «verdens beste til tilsyn» (for sikker luftfart)

Tabell 9. Ansattes oppfatninger av hva som er bakgrunnen for målsettingen i strategiarbeidet

Tabell 10: Respondentenes oppfatninger av hvem som har formulert målene i strategiarbeidet

Tabell 11: Respondentenes oppfatninger av om Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet

Tabell 12: Respondentenes oppfatninger av om vi vil oppnå visjonen om «ingen omkomne i norsk  
luftfart».

Tabell 13: Respondentenes oppfatninger av om Luftfartstilsynet vil bli «verdens beste tilsyn (for  
sikker luftfart».

## Sammendrag

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet med myndighetsansvar innenfor norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynets hovedoppgave er å bidra til økt sikkerhet i all norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynets kjerneoppgave er adgangskontroll, virksomhetstilsyn, regelverksutvikling og informasjonsvirksomhet.

I 2014 startet Luftfartstilsynet et strategiarbeid som vil vare fram til 2018. Målet er å innrette tilsynet på en slik måte at det i framtiden kan løse oppdraget sitt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver.

I kjølvannet av reformbølgen New Public Management har mål- og resultatstyring blitt stadig viktigere i offentlig sektor. Hensikten med dette styringsverktøyet er blant annet å få til en sterkere operasjonalisering av mål. I offentlig sektor sees målene ofte på som mer komplekse enn i privat sektor.

En forutsetning for at organisasjonene skal lykkes i dette arbeidet er at ansatte forstår målene likt. Det er også tema for denne oppgaven, der strategiarbeidet i Luftfartstilsynet er valgt som case. Problemstillingen som er valgt for oppgaven er: Hvordan oppfatter ansatte i Luftfartstilsynet målene i strategiarbeidet?

Oppgaven er i hovedsak basert på åtte intervjuer, i tillegg sekundære kilder som offentlige dokumenter og faglitteratur.

Som hjelpemidler til å forklare problemstillingen er det valgt to hovedperspektiv: Det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet med undervarianter. Mange av funnene støtter opp om det instrumentelle perspektivet, og da særlig forestillingen om begrenset rasjonalitet. Dette perspektivet kan likevel ikke alene forklare funnene. Kulturperspektivet og myteperspektivet har derfor gitt viktige suppleringer.

Funnene som er gjort tyder blant annet på at den spesialiserte organisasjonsstrukturen i Luftfartstilsynet kan være en viktig årsak til at en finner ulik forståelse av målene mellom ledelse og øvrige ansatte. En annen grunn til det samme kan være uklare mål.

Oppgaven viser viktigheten av å gjøre en grundig intern prosess når målsettinger skal formuleres og etableres. Det er videre viktig å formulere klare mål, som ikke tillater måltvetydighet. I tillegg bør en vurdere om organisasjonsstrukturen er hensiktsmessig for å få til en felles målforståelse.

## Summary

The Norwegian Civil Aviation Authority (CAA) is a body under the Ministry of Transport and Communication. The CAA is responsible for ensuring safe and efficient operation of civil aviation in Norway.

The activity of the authority includes issues regulations, lays down standards for civil aviation activities in Norway, grants licences and operating permits to persons and companies intending to conduct aviation and related activities. In addition to oversees compliance with regulations and conditions.

In 2014 the CAA Norway started a process with strategy planning, which will be ended in 2018. The aim of the strategy work is to make the authority prepared for the future, so they can solve their mission more efficiently and with an increased emphasis on priority issues.

In the wake of the New Public Management approach, clear goalsetting has turned out to be an important issue in government organizations. Goals in government organizations are often considered more complex than in private business firms.

A prerequisite for organizations to succeed in this work is that employees perceive the goals equally.

The question of this thesis is: How do employees in the CAA Norway perceive the main goal in their strategy work?

The thesis is mainly based on eight interviews, as well as secondary sources such as official documents and academic literature.

For this analysis, two main theoretical perspectives are chosen: The instrumental perspective and the institutional perspective. The instrumental perspective is crucial for understanding many of the results in this study. Nevertheless, the institutional perspective contribute to provide a more comprehensive understanding of the goals.

## Forord

Dette er en masteroppgave som er skrevet, som en del av MBA Luftfartsledelse, 2013 kullet.

Luftfart er en viktig del av norsk infrastruktur og er kanskje særlig viktig her i nord.

Luftfartstilsynet er en viktig samfunnsaktør og deres oppgaver er sentrale for å sikre en sikker sivil lufttransport i hele Norge.

Oppgavene til Luftfartstilsynet er omfattende, men jeg vil begrense meg til å se på de ansattes målforståelse i deres arbeid med å utvikle en ny strategi for tilsynet.

Denne masteroppgaven har også hatt til hensikt å bidra til ny viten om målforståelse i offentlig sektor med utgangspunkt i Luftfartstilsynet.

Videre vil jeg takke min veileder Trude Høgvold Olsen for verdifulle innspill gjennom prosessen, både med å finne riktig teoretisk ramme og oppbygging av oppgaven.

Til sist vil jeg takke åtte ansatte i Luftfartstilsynet, som tok seg tid til bli intervjuet, og Luftfartstilsynet som ga meg anledning til å skrive oppgaven.

Bodø 20. mai 2016

Marit Kvarum

## 1 Innledning

Målstyring er forbundet med reformbølgen New Public Management, og har vært et sentralt styringsverktøy i norsk offentlig forvaltning siden 1990-tallet.

Målstyring ble innført som prinsipp i forvaltningen i 1987, da alle statlige organisasjoner ble pålagt å ha en virksomhetsplan fra 1990. Planen skulle inneholde overordnede mål, spesifiserte mål, spesifisert ansvar for å innfri målene, mekanismer for rapportering av resultater, i tillegg til belønning og straff. I 1997 ble også mål- og resultat styring nedfelt som et hovedprinsipp i Statens økonomiregelverk (Christensen et. al. 2009:110).

Hensikten med mål- og resultatstyring er å få til en sterkere operasjonalisering av mål i offentlig sektor, som ofte sees på som svært kompleks. En sterkere konkretisering skal også gjøre det enklere for offentlige organisasjoner å vurdere og velge ulike handlingsalternativ, og ikke minst evaluere resultatene fra dem.

En forutsetning for at organisasjonene skal lykkes i dette arbeidet er at ansatte forstår målene likt. Det er også tema for denne oppgaven, der strategiarbeidet i Luftfartstilsynet er valgt som case.

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan oppfatter ansatte i Luftfartstilsynet målene i strategiarbeidet?

### 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Min interesse for målstyring i offentlige sektor ble vekket da jeg jobbet i et helseforetak. DRG-systemet (diagnoserelaterte grupper) ble innført i denne perioden, noe som igjen bidro til en sterkere kvantifisering av behandlingstilbudene på sykehusene. DRG-systemet bidro til å gjøre det langt enklere å måle aktiviteten på det enkelte sykehus og helseforetak, og sammenligne seg med tilsvarende enheter andre steder i landet. Mange var likevel kritiske til dette systemet, og det ble stilt spørsmålet om hvordan det kunne være egnet til å måle komplekse og sammensatte lidelser, som dem en for eksempel finner innenfor rehabilitering og habilitering samt psykisk helsevern.



Mange var også engstelige for at et for sterkt fokus på aktivitetsmål skulle gå på bekostning av den kvalitative pleien og omsorgen på sykehusene.

Interessen for målstyring vedvarte da jeg begynte i Luftfartstilsynet, der målstyring har vært i fokus de siste 3-4 årene. Det første store prosjektet som ble innført i Luftfartstilsynet het nettopp mål- og resultatstyring. Her ble ledere på ulike nivå utfordret til å lage resultatmål for egne fagfelt, seksjoner eller avdelinger, der det overordnede målet var å få til en mer resultatorientert organisasjon.

Vinteren 2015 startet Luftfartstilsynet sitt strategiarbeid som vil pågå fram til 2018.

Gjennom fire prioriterte satsningsområder (4SO) skulle Luftfartstilsynet utvikle sin evne til å løse oppdraget fra Samferdselsdepartementet. De fire satsningsområdene var:

Flysikkerhetsprogrammet State Safety Program (SSP), IKT, effektiv virksomhet og rett kompetanse. Mer konkret forventet Luftfartstilsynet at disse satsningsområdene skulle bidra til konkrete gevinster i form av blant annet flysikkerhet, forenkling, effektivisering, kompetanse, rekruttering, brukertilfredshet og kvalitet.

Juni samme år ble strategiarbeidet revidert og fokus ble rettet mot disse områdene: i) foreslå tiltak for å frigjøre økonomiske midler som skal gå til drift og investeringer, ii) foreslå oppdatert og tydelig målbilde for 2018 og iii) foreslå modell for å gjennomføre endringer i arbeidsprosesser og organisasjon.

På bakgrunn av denne målsettingen skulle Luftfartstilsynet utarbeide delmål innenfor ulike deler av sitt virksomhetsområde.

I min rolle som kommunikasjonsrådgiver snakket jeg med mange ansatte i Luftfartstilsynet. I samtalene kom det fram at flere ansatte ikke skjønnte hva strategiarbeidet gikk ut på, og ikke minst hvordan en skulle forstå målene i strategiarbeidet. Om dette var et reelt bilde eller et feilaktig inntrykk var noe jeg syntes ville være interessant å finne ut av.

Når en organisasjon skal utarbeide en strategi skjer det som regel i to ulike prosesser: en med strategiformulering og en annen med strategiimplementering. Målformulering og operasjonalisering av mål er eksempler på forhold som organisasjonen må ta stilling til og bestemme seg for i strategiformuleringsprosessen. I prosessen med strategiimplementering

iverksetter organisasjonen de strategiske beslutningene som den har gjort under strategiformuleringen; den går fra ord til handling.

At organisasjonen har en felles målforståelse blir av mange sett på som en viktig faktor for at organisasjonen skal lykkes med sitt strategiarbeid. Dette er også bakgrunnen for valg av tema og problemstilling for oppgaven min.

## 1.2 Måltvetydighet

Måltvetydighet blir her definert som: «as the extent to which an organizational goal or set of goals allow a leeway for interpretation, when the organizational goal represents the desired future state of the organization» (Chun & Rainey 2005: 2).

## 1.3 Strukturen i oppgaven

I kapittel tre gir jeg en kort beskrivelse av luftfartens rolle i Norge sammen med en kort beskrivelse av Luftfartstilsynet. Deretter følger den teoretiske rammen for oppgaven i kapittel fire. I dette kapitlet gjør jeg rede for to hovedperspektiv med utvalgte undervarianter, som hver på sin måte skal bidra til å forklare problemstillingen i oppgaven. I kapittel fem tar jeg for meg metoden, som er brukt for å gjennomføre forskningsprosjektet. Som forskningsdesign har jeg valgt en kvalitativ metode med intervju av et utvalg av respondenter.

Kapittel seks er empiridelen. Her gir jeg en kort beskrivelse av instruks og mål som Samferdselsdepartementet har gitt for Luftfartstilsynet, i tillegg til å gjengi kort interne mål Luftfartstilsynet. Hoveddelen av dette kapitlet går til å gjengi svarene som respondentene har kommet med i intervjuene.

I kapittel sju drøfter jeg de empiriske funnene i kapittel seks opp mot den teoretiske rammen jeg har valgt for oppgaven. Dette legger grunnlaget for å besvare problemstillingen. Oppgaven avsluttes med en konklusjon i kapittel åtte.

# 2 Bakgrunn

## 2.1 Luftfartens rolle i Norge

Norge er et langstrakt land i utkanten av Europa, med krevende topografi og spredt bosetting. Det gjør oss mer avhengig av flytransport enn andre land.

I 2014 foregikk seks prosent av persontransporten innenlands i Norge med fly. Luftfarten er også viktig for transport av gods med en viss tidsverdi, som for eksempel laks og krabbe.

God tilgang til flytransport blir også sett på som avgjørende for andre sentrale næringer i Norge, som olje- og gasssektoren, marin sektor, maritim sektor og øvrige kunnskapsintensive næringer.

Rundt 30 000 personer er direkte ansatt i luftfarten i Norge i dag. Tar vi også med den indirekte sysselsettingen og katalytiske effekter, som for eksempel økt etterspørsel innenfor reiseliv og handel, er ca. 60 000 personer ansatt i norsk luftfart (Avinor 2015: 5).

Luftfarten er også viktig for velferden til norske innbyggere. Den gjør det for eksempel enkelt for folk å dra på besøk til slekt og venner i inn- og utland eller å dra på kulturarrangement et annet sted enn der du bor.

I perioden 2002 til 2008 var det en betydelig vekst i flytrafikken fra og til norske lufthavner. Som følge av finanskrisen gikk flytrafikken ned høsten 2008. Fra høsten 2009 og fram til i dag har imidlertid veksten vært stor. Veksten er størst i utenlandstrafikken og er større innenfor fritidssegmentet enn innenfor forretningssegmentet. Luftfarten er forvente å vokse sterkt i årene som kommer. Det er utenlandstrafikken som er forventet å vokse mest. (Samferdselsdepartementet, 2015).

Innenfor luftfarten opererer en med to sikkerhetsbegrep. Det ene omfatter tiltak for å unngå ulykker og hendelser i flytrafikken (safety). Det andre omfatter tiltak mot terror og sabotasje (security).

Norsk luftfart har få alvorlige hendelser og ulykker. Flysikkerhetsnivået i Norge regnes som svært høyt.

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med sikkerheten i norsk sivil luftfart.

## 2.2 Om Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet med myndighetsansvar innenfor norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynets hovedoppgave er å bidra til økt sikkerhet i all norsk sivil luftfart.

Luftfartstilsynet fører tilsyn med at aktørene i norsk luftfart følger gjeldende lover, regler og

forskrifter. Tilsynene omfatter blant annet flyselskap, flyverksteder, flyskoler, fly og helikoptre og lufthavner. Luftfartstilsynet utsteder også sertifikater til personer og aktører i luftfartsnæringen, som piloter og kabinansatte, flyselskap og verksteder.

Et annet ansvarsområde, som er tillagt Luftfartstilsynet, er å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk innenfor sivil luftfart, i tillegg til å lage forskrifter for norsk luftfart.

Gjennom EØS-avtalen er Norge avtalerettslig forpliktet til å gjennomføre lovgivningen som EU vedtar innenfor luftfart. I løpet av det siste tiåret har regelverket for sivil luftfart gått fra å være nasjonalt til og i stadig større grad bli styrt av EU. I EU er det i hovedsak EU's flysikkerhetsbyrå EASA (European Aviation Safety Agency) som utarbeider regelverket innenfor «safety», mens ulike komiteer tilknyttet EU-kommisjonen utarbeider regelverket innenfor security.

Luftfartstilsynet deltar aktivt i regelverksutviklingen innenfor disse fôraene.

EU følger på sin side i stor grad de standarder og reguleringer som kommer fra FN sitt flysikkerhetsbyrå ICAO (International Civil Aviation Organization).

På svært mange områder følger landene i Europa ett og samme regelverk.

Luftfartstilsynet har i dag 189 ansatte. I 2005 ble Luftfartstilsynet flyttet fra Oslo til Bodø, der også hovedkontoret ligger i dag.

### 2.2.1 Ressurser

#### Økonomiske rammer

**Tabell 1: Budsjetttramme Luftfartstilsynet**

Budsjetttramme	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Opprinnelig budsjetttramme	168 300 000	179 600 000	183 900 000	189 800 000	194 000 000	193 714 000
Ekstra/reduert bevilgning	500 000	-1 840 000				
Lønns-kompensasjon	2 470 000	1 300 000	3 200 000	1 640 000	3 300 000	3 300 000
<b>Sum budsjett-Ramme</b>	171 270 000	179 060 000	187 100 000	191 440 000	197 300 000	197 014 000

*Kilde: Luftfartstilsynet*

I beregningen er det tatt utgangspunkt i budsjettendringen fra et år til et annet. Det er ikke justert for lønns- og prisvekst.

I tabell 1 over ser vi den prosentvise utviklingen i Luftfartstilsynets budsjettramme fra 2010-2015. Korrigerer vi for lønns- og prisvekst var det en økning i rammen på 1,62 % fra 2010 til 2011, mens det var det en nedgang i budsjettrammen på 0,14 % fra 2014 til 2015. I gjennomsnitt har det vært en årlig realverdinedgang i budsjettrammen fra 2010 til 2015 på 0,48 %. Samtidig med denne besparelsen har Luftfartstilsynet i perioden 2010-2015 økt bemanningen med 14 budsjetterte årsverk fra 174 til 189.

### 2.3 Avgrensning

Tekniske omgivelser viser til alle eksterne forhold som har direkte innflytelse på organisasjonens evne til å realisere sine mål. Disse omgivelsene har direkte betydning for organisasjonens effektivitet og produktivitet (Jacobsen og Thorsvik 2013: 201).

Luftfarten er en sterk konkurranseutsatt næring og internasjonal i sin natur.

Forhold i andre land er dermed med å påvirke hvordan luftfarten ser ut, også i Norge. Andre lands lovgivning og lønnsnivå er eksempler på slike forhold.

Over 60 % av Luftfartstilsynets budsjett dekkes gjennom gebyrinntekter. Dette er blant annet gebyrer knyttet til godkjenning av fly- og helikopterselskap, sertifikatgebyrer og legeattester. Luftfartstilsynets inntekter påvirkes dermed i stor grad av størrelse og antall aktører innenfor norsk luftfart. Dersom andre lands lovgivning og lønnsforhold oppfattes som mer gunstig av for eksempel flyselskapene, vil de kunne velge å flagge ut sin virksomhet til disse landene. Det vil i så fall innebære tapte inntekter for Luftfartstilsynet.

Det er ingen tvil om at tekniske omgivelser påvirker Luftfartstilsynet. Innenfor den begrensede rammen som en masteroppgave er, har det ikke vært mulig å se på alle forhold som kan være med på å forklare ansattes målforståelse. Derfor er oppgaven avgrenset til å ikke gjelde tekniske opplevelser. Andre forhold som, som hvordan budskapet blir formidlet, kan også være med på å forklare ansattes målforståelse (Desmidt 2016). Heller ikke dette vil være noe jeg ser nærmere på i denne oppgaven.

### 3 Teori

Hensikten med denne oppgaven er å forklare og forstå ansatte i Luftfartstilsynets oppfatninger av målene i strategiarbeidet.

Som hjelpemidler for å forklare problemstillingen har jeg valgt to hovedperspektiv: Det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet (Christensen et. al. 2009). Under hvert hovedperspektiv vil jeg skissere utvalgte undervarianter, og ut fra disse utlede forventninger til empiriske funn.

De valgte perspektivene bidrar på ulike måter til å forklare hvorfor ansatte oppfatter målene forskjellig. Perspektivene supplerer og utfyller hverandre.

I det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner sett på som instrumenter for å nå mål i samfunnet. Aktørene er rasjonelle og operer med objektivt definerte problem. De har klare og konsistente mål, full oversikt over mulige handlingsalternativ og konsekvensene av disse, og evne til velge handlingsalternativet som gir størst mulig måloppnåelse. Dette blir av mange sett på som et idealbilde på hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Flere har stilt spørsmål om målene i offentlige organisasjoner faktisk alltid er klare og konsistente (Bl.a Christensen, Lægreid et. fl. 2002: 156).

Mål i offentlige organisasjoner blir tvert imot ofte sett på som mer komplekse og vage enn mål i private organisasjoner. En viktig årsak til dette er at mens hovedaktiviteten i private organisasjoner som regel er endimensjonal og dreier seg om å oppnå profitt, så må offentlige organisasjoner ofte ivareta langt flere hensyn og aktiviteter samtidig. Offentlige organisasjoner er en del av et politisk-administrativt system som består av ulike aktører, oppgaver, oppfatninger, prinsipper, interesser, ressurser og regler (Christensen og Lægreid 2001a, gjengitt i Christensen, Lægreid et. fl. 2002: 156). Dette må beslutningstakerne ta hensyn til når de skal utforme mål.

Det gjør at målene i offentlige organisasjoner ofte er langsiktige, de kan være vanskelig å avgrense i tid og konkretisere. Det siste gjør at det kan være vanskelig å avgjøre om organisasjonen har oppnådd målene sine eller ikke (Christensen et. al 2009: 107-108).

Vage og uklare mål kan for eksempel åpne opp for ulike tolkningsmuligheter blant personer i og utenfor organisasjonen. Ulike oppfatninger av målene kan i sin tur føre til at organisasjonen får problemer med å oppnå målene sine.

Dette bringer oss over til det andre perspektivet som brukes i denne oppgaven. Innenfor kulturperspektivet blir mål sett på som et produkt av etablerte tradisjoner og kulturer i organisasjonen. Myteperspektivet legger i sin tur vekt på hvordan rådende oppfatninger og verdier i omgivelsen kan ligge til grunn for målforståelsen i en organisasjon (Christensen et. al. 2009:107).

I et strategiarbeid vil eventuelle uklarheter knyttet til målene komme til syne når organisasjonen skal iverksette sine strategiske beslutninger. Det er i denne prosessen at ord skal gjøres om til handling, og der ansatte får en nøkkelrolle for å få dette til. At ansatte i organisasjonen har en felles målforståelse blir av mange sett på som en viktig forutsetning for at organisasjonen skal lykkes med sitt strategiarbeid.

### 3.1 Det instrumentelle perspektivet

Fra det rasjonelle-instrumentelle perspektivet er organisasjoner utformet på en slik måte at de skal oppnå spesifikke mål (Scott og Davis 2007: 35). Offentlige organisasjonene blir i dette perspektivet sett på som instrumenter eller redskaper for å nå viktige mål i samfunnet. Luftfartstilsynet skal for eksempel bidra til å ivareta flysikkerheten i Norge.

Til grunn for dette perspektivet ligger det at aktørene handler formålsrasjonelt. Det kommer både til uttrykk i hvordan organisasjonen er organisert og strukturert og hvordan organisasjonen og ansatte i den utfører oppgavene sine.

Organisasjonen og dens ansatte vil følge en konsekvenslogikk, som omfatter følgende handlinger:

i) Definere hva en ønsker å oppnå (mål) eventuelt hva som er problemet. ii) Vurdere ulike alternativer. iii) Utlede konsekvensene av de ulike alternativene og vurdere hvordan disse bidrar til å nå målene. vi) Beslutte hvordan valget mellom de ulike alternativene skal tas (beslutningsregler) (Christensen et. al. 2009: 35). Adferden til denne type organisasjoner og til de som jobber i dem er kjennetegnet av å være målrettet og koordinert, og resultatet av handlingene er i tråd med det som er intensjonen bak handlingene. Rasjonaliteten referer med dette til iverksettelsen og ikke til utvelgelsen av mål (Scott og Davis 2007: 35).

Innenfor dette perspektivet blir ikke måletablering og målutvikling sett på som interessant. I stedet tas målene for gitt. Organisasjonen har klare og konsistente mål, som er relativt enkle å følge opp og å innfri. Den har fullstendig oversikt over alle alternativ og hvilke konsekvenser de ulike alternativene har for måloppnåelsen. Organisasjonen vil alltid velge alternativet som i størst mulig

grad innfrir målet. Sammenhengen mellom mål, midler og konsekvenser er det som er viktig i dette perspektivet (Christensen et. al. 2009: 103).

### 3.1.1 Begrenset rasjonalitet

Kravet til fullstendig (formåls) rasjonalitet som beskrevet over, er blitt møtt med kritikk fra flere hold. Herbert Simon lanserte teorien om begrenset rasjonalitet, der han tar til orde for at organisasjonens formelle struktur og en rekke hensyn og beslutningspremisser, legger begrensninger og føringer for beslutningstakerne når de skal formulere og utvikle målene sine (Christensen et. al. 2009: 27-28). Beslutningstakerne har ikke kapasitet til å gå bredt ut når målene skal formuleres og utvikles. I stedet lærer organisasjonen og dens ansatte underveis hvilke problemer og løsninger de skal konsentrere seg om, hvilke mål de skal sette seg og hvordan de skal utvikle målene. I praksis kan det bety at dersom beslutningstakerne finner ut at målene ikke er mulige å oppnå eller at de er for enkle å oppnå, så kan målene justeres. I enkelte tilfeller må organisasjonen også definere nye mål. Da vil en ofte se om en kan finne de nye målene i nærheten av lignende mål, som en tidligere har hatt erfaringer med. I enkelte tilfeller kan også problemet være svært komplisert. Det kan igjen bety at organisasjonen må operere med uklare mål, samtidig som organisasjonen ikke har fullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser (Christensen et. al. 2009:36).

At organisasjonen mangler tid og ressurser til at den kan få fullstendig oversikt, gjør at mål-middel-sammenhengene også kan være uklare. Den «nøyer» seg dermed med et alternativ som er «godt nok» i forhold til målet som den skal oppnå. Beslutningsregelen vil være «satisfiering» i stedet for «maksimering». Den er tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimal (Christensen et. al. 2009:36).

Også organisasjonsstrukturen har betydning for hvordan folk tenker og handler mener Simon. En spesialisert organisasjonsstruktur snevrer ansattes innsikt og forståelse, noe som gjør at de ikke vil ha fullstendig oversikt over alle alternativ og konsekvenser i en sak. Fordelen med en slik organisering er at den gjør det enklere for ansatte å forstå et fenomen og gjennomføre en oppgave. Ulempen er at den kan føre til at ansatte får problemer med å se egen aktivitet og rolle i et større perspektiv (Christensen et. al. 2009: 36-37).

Det forestillingen om begrenset rasjonalitet gjør er å moderere de strenge kravene til rasjonalitet, som beskrevet i kap. 4.1. Forestillingen om begrenset rasjonalitet er dermed ikke en motsats til det instrumentelle perspektivet, men en del av det.



### 3.1.2 To varianter av det instrumentelle perspektivet

Det er vanlig å skille mellom to ulike varianter av det instrumentelle perspektivet; en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen et. al. 2009: 34). Forhandlingsvarianten ser på organisasjonen som sammensatt av ulike enheter og posisjoner, som hver for seg kan ha delvis motstridende mål, interesser og forståelsesrammer. Det er ingen aktør som på egenhånd vil nå sine mål eller få gjennomslag for sine interesser. Derimot vil forhandlinger og kompromiss ligge til grunn for utfallet av prosesser. I den hierarkiske varianten blir organisasjonen sett på som en enhetlig aktør, der mål og mål-middelkunnskaper hos ledelsen blir sett på som helt sentralt.

Jeg vil i denne oppgaven konsentrere meg om den hierarkiske varianten, som jeg mener vil ha mest relevans for den organisasjonen jeg skal se nærmere på, nemlig Luftfartstilsynet.

### 3.1.3 Hierarkimodellen

Gjennom sine analyser av byråkrati som organisasjonsform har sosiologen Max Weber hatt stor innvirkning på organisasjonslitteraturen. I følge Weber vil en byråkratisk organisasjonsform være preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hierarki innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen (Christensen et. al 2013: 37). En overordnet har rett til å kommandere og instruere de som er underordnet. I for eksempel Luftfartstilsynet inngår ulike seksjoner i organisasjonens avdelinger. Avdelingene er i sin tur underlagt luftfartsdirektøren. Luftfartsdirektøren har rett til å kommandere og instruere avdelingsdirektørene, som igjen kan kommandere og instruere sine seksjonsledere. Sistnevnte ledere kan igjen kommandere og instruere sine rådgiver og inspektører. Instruksene og kommandoene blir gjort gjennom bestillinger og informasjon nedover i «linja».

Arbeidsdeling vil si at en deler opp en helhetlig oppgave i mindre deloppgaver, og at en spesialiserer seg innenfor de ulike oppgavene. Spesialiseringen er horisontal, noe som innebærer at oppgavene blir gruppert i ulike enheter og tilknyttet ulike posisjoner. Det har vært vanlig å skille mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering: formåls- eller sektorprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet (Christensen et. al. 2009: 38-39). Sistnevnte prinsipp betyr at den organisatoriske inndelingen vil gjenspeile en geografisk oppdeling av samfunnet. Oppdeling etter klientprinsippet innebærer at alle saker som har betydning for en bestemt del av befolkningen samles i en organisasjonsenhet. Formålsprinsippet deler sakene etter formål eller sektorområde, mens prosessprinsippet deler sakene etter type prosesser eller framgangsmåte for å oppnå et formål.

Ser vi på den interne inndelingen av Luftfartstilsynet er organisasjonen delt inn en juridisk avdeling, administrasjonsavdeling, flyoperativ avdeling, flyteknisk avdeling, securityavdeling, analyseavdeling og flysikrings-/flyplassavdeling. Disse avdelingene er ikke et mål i seg selv, men er med på å fremme Luftfartstilsynets formål, nemlig flysikkerhet. En slik inndeling vil dermed være nært knyttet opp til prosessprinsippet.

Grader og former for hierarki, arbeidsdeling og rutiner er med på å legge føringer for ansattes adferd i organisasjonen. Spesialisering ut fra prosessprinsippet bidrar for eksempel til å støtte opp under utvikling av fagekspertise i en organisasjon, som eksempel juridiske saker og flytekniske saker. Regler og prosedyrer er videre med på å bestemme hvem som skal utføre ulike oppgaver og hvordan de skal utføres (Christensen et. al. 2009:42).

I tillegg til adferd styrer den formelle strukturen de formelle målsettingene i organisasjonen. De ulike målene kan illustreres i det som ofte kalles for et målhierarki, der det øverste målet kalles formål. Her definerer organisasjonen hva som er grunnen til dens eksistens, hva organisasjonen skal oppnå, hvilken funksjon den har i samfunnet og hva som skiller den fra andre organisasjoner. Dernest i målhierarkiet finner vi visjon. Den beskriver organisasjonens ideelle situasjon i framtiden. Visjonen kjennetegnes av å ha et langsiktig perspektiv. For å kunne virkeliggjøre visjonen er det nødvendig å opprette mer konkrete mål eller operasjonelle mål. Det første nivået av konkretiseringer kalles gjerne hovedmål. Når hovedmålene konkretiseres ytterligere får vi det som ofte kalles for delmål (Jacobsen & Thorsvik 2013: 37-38).

#### 3.1.4 Forventninger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv – hierarkimodellen

Ser en oppgavens problemstilling i henhold til det instrumentelle perspektivet, og da mer spesifikt hierarkimodellen, vil en kunne forvente følgende funn:

- Ansatte oppfatter målene som klare og de blir forstått likt i hele organisasjonen
- Ansatte oppfatter målene som konsistente
- Målene i strategiarbeidet blir av ansatte sett på som formelle og det er toppledelsen som har formulert dem.
- Ansatte oppfatter at beslutningstakerne har fullstendig informasjon og kunnskap om mål-middel sammenhenger.
- Ansatte oppfatter målene som lette å følge opp og innfri.

En konsekvens av forventningene nevnt over er at ansatte vil ha en rask tilkopling til målene, som igjen betyr at Luftfartstilsynet vil nå sine mål raskt og med forventede effekter. Forutsetningen er at iverksettelsen skjer rasjonelt og i henhold til planer.

### 3.1.5 Forventninger til funn ved begrenset rasjonelt

Følger vi tanken om at menneskene handler begrenset rasjonelt, vil vi kunne forvente disse funnene:

- Ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og forståelse av virkemidler og mål enn lederne i organisasjonen.
- Ansatte oppfatter at det er nødvendig å konsentrere seg om noen mål framfor andre mål.
- Ansatte oppfatter at alternativene som velges gir «god nok» eller tilfredsstillende grad av måloppnåelse.

## 3.2 Det institusjonelle perspektivet

I denne delen av kapitlet vil jeg presentere to ulike varianter av det institusjonelle perspektivet, som hver på sin måte kan bidra til forklare ansattes målforståelse. De to perspektivene er kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen et. al. 2009: 14).

### 3.2.1 Kulturperspektivet

I dette perspektivet blir ikke organisasjoner sett på som verktøy for ledelsen, men i stedet som selvstendig verdibærende enheter. Vi snakker om institusjonaliserte organisasjoner (Christensen et. al. 2009: 52).

Mens målene i det instrumentelle perspektivet blir sett på som formelle, blir målene i kulturperspektivet sett på som uformelle. Målene bidrar både til at ansatte og personer utenfor organisasjonen identifiserer seg med den, samtidig som målene er en kilde til motivasjon.

Målene eksisterer ikke på forhånd, de kan verken meisles ut i forkant av en prosess eller være gjenstand for forhandlinger. Derimot har de som oftest sin opprinnelse i lange historiske og kulturelle tradisjoner. De utvikler seg over tid i en naturlig prosess ved at organisasjonen tilpasser seg ytre og indre press. Målene vil vanligvis ikke være resultatorienterte, men vil være vedlikeholdende og støttende. De uformelle målene vokser fram gjennom et samspill med de formelle målene i organisasjonen, som de både kan virke sammen med og motvirke.

De uformelle målene blir til gjennom en samhandling mellom og innen sosiale grupper i en organisasjon. Det bringer oss over til begrepet organisasjonskultur, som Edgar Schein definerer som:

”A pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaption and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems” (Schein 1985:9).

I definisjonen, som er en av de mest brukte i faglitteraturen, legger Schein vekt på at begrepet kultur knyttes til en bestemt gruppe i organisasjonen som deler noen grunnleggende antakelser. Kultur er basert på læring, noe organisasjonen enten har opparbeidet seg gjennom å mestre sin eksterne tilpasning til omgivelsene, eller ved å mestre problemer internt i organisasjonen. Kulturen er dessuten bare gyldig, så lenge den blir oppfattet som riktig. Den vil dessuten bli lært bort til nye medlemmer i gruppen.

Mens den formelle strukturen ofte er nedfelt skriftlig, som for eksempel mål og strategier, så kan ikke kultur studeres direkte. Kulturbegrepet omfatter tre nivåer: 1) grunnleggende antakelser, 2) verdier og 3) artefakter.

Grunnleggende antakelser er fundamentet i enhver kultur. Dette er antakelser som vi tar for gitt og som vi ser på som sannheter. Disse antakelsene er vanskelige å avdekke. Antakelsene reflekteres i kulturens andre nivå, som er normer og verdier. Verdier er abstrakte idealer som sier noe om hva som er viktig for oss og hva vi skal strebe etter, mens normer er uskrevede regler som legger føringer for ansattes adferd i organisasjonen. Det siste nivået; artefakter, knyttes til det mennesket sier, det mennesket gjør og fysiske gjenstander som bygg og organisasjonens logo (Jacobsen & Thorsvik 2013:131-132).

Jacobsen & Thorsvik (2013: 127) peker på fem effekter som kultur kan ha på menneskene i en organisasjon: motivasjon, tillit, samarbeid og koordinering, styring og tilhørighet og fellesskap.

Organisasjonskulturen kan være selve fundamentet for det sosiale fellesskapet i organisasjonen og følelsen av tilhørighet, som den enkelte har for organisasjonen. Ansatte vil kunne definere kulturen som sin egen identitet. Når ansatte identifiserer seg med organisasjonen vil de utad framstå som gode representanter for organisasjonen, tillegg til at de vil utvikle en sterk lojalitet overfor organisasjonen. En sterk fellesskapsfølelse i organisasjonen og at en identifiserer seg med

organisasjonen kan også virke motiverende på den enkelte; den enkelte ansatte går ikke på jobb bare for sin egen del men utfører oppgaver på vegne av en større helhet. En sterk organisasjonskultur er også grunnlaget for høy tillit i organisasjonen; både mellom ansatte og ledelse og mellom de ulike fagavdelingene. Tillit kan av den grunn være en erstatning for informasjon og administrativ kontroll. En opplevelse av fellesskap og tillit mellom ansatte i organisasjonen forenkler videre samarbeid mellom enkeltpersoner, faggrupper og ulike administrative nivå i organisasjonen.

### *Logikken om passende adferd*

Mens beslutninger ut fra det instrumentelle perspektivet er tuftet på klare mål, nøye vurderinger av alternativer og konsekvenser av disse sett i forhold til målene, så er handlingslogikken innenfor det institusjonelle perspektivet det March og Olsen kaller for «passende adferd» (Christensen et. fl. 2009: 54). Både kulturperspektivet og myteperspektivet er basert på logikken om «passende adferd», som innebærer at når ansatte skal følge standardprosedyrer, så vil de handle i tråd med det som er forventet av dem ((March og Olsen 1989, 21-22, gjengitt i Egeberg og Lægreid 1999:159). Passende adferd refererer til en «match» mellom adferd og situasjon (March og Olsen 1995: 30).

Viktige spørsmål blir da: Hvilken situasjon er det jeg står ovenfor nå – som offentlig organisasjon eller som individ? Hva er min viktigste identitet og hva er organisasjonens viktigste identitet? Hvilke forventninger stilles til meg og til organisasjonen i en situasjon som dette? Hvilke regler gjelder for å «matche» situasjon og identitet?

March (1994: 70 gjengitt i Egeberg og Lægreid 1999:163) diskuterer noen mulige psykologiske mekanismer som gjør seg gjeldende når situasjon og identitet koples («matches») opp mot hverandre.

For det første kan kopling være et resultat av erfaringsbasert læring, der blant annet ansatte lærer hvilke regler og identiteter de skal bruke i ulike situasjoner. Luftfartstilsynet har for eksempel mange ansatte med bakgrunn fra kommersiell luftfart. I Luftfartstilsynet får de en rolle som offentlige myndighetspersoner, som er forskjellig fra rollen de hadde før. I jobbsammenheng må de av den grunn ofte opptre annerledes mot sine tidligere kollegaer, enn de tidligere gjorde. I slike situasjoner vil erfarne ansatte ha en fordel framfor nyansatte. Dernest kan kopling være et resultat av kategorisering. Mennesker har utviklet mentale kart for identiteter og regler, der noen regler og identiteter er viktigere enn andre. For eksempel kan en offentlig ansatt ha flere identiteter på privat

hold som vil ha stor betydning når situasjon og identitet skal koples. Med bakgrunn i for eksempel et fly- eller helikopterselskap, flytårn eller en flyklubb er det mange ansatte i Luftfartstilsynet som brenner for en god og sikker luftfart. I en situasjon, der beslutningene vil føre til dårligere kår for ansatte eller for luftfarten generelt, kan det være grunn til å tro at det kan være vanskelig for en ansatt å legge hele sitt private engasjement til side. Det samme vil være tilfelle dersom ansatte mener at beslutninger i Luftfartstilsynet vil gå på akkord med flysikkerheten. Også det vil kunne påvirke synet på saken og utfallet av den. For det tredje kan koplingen være påvirket av det som nettopp har skjedd. Regler og identiteter som nettopp er brukt, blir lett brukt igjen. For det fjerde kan koblingen relateres til erfaringer som andre organisasjoner har gjort (March (1994: 70 gjengitt i Egeberg og Lægneid 1999:163)

Ut fra denne logikken vil ansatte i en organisasjon systematisk utvikle bestemte holdninger og adferdsmønstre.

Logikken om hva som er passende innebærer klare fordeler ved at komplekse handlingsstimuli møtes av standardiserte og nesten intuitive handlemåter (Christensen et. al. 2009: 56).

### *Flere kulturer*

Hvor lett slik matchende adferd er i virkeligheten vil variere fra organisasjon til organisasjon. Som nevnt over vil en person, som har vært ansatt lenge i en organisasjon, enklere kunne handle intuitivt etter gjeldende uformelle normer og verdier, enn en person som er nyansatt. Nykommere må som regel gjennom en sosialiseringsprosess før de tilegner seg organisasjonens verdier og normer. Perioden med sosialisering kan likevel kortes ned ved at organisasjonen ansetter personer som bærer med seg normer og verdier, som er lik de en finner i organisasjonen. Utdanning kan være en slik fellesnevner og da spesielt profesjonsutdanninger. Studier viser at selv etter mange år i arbeidslivet vil personer med profesjonsstudier være preget av profesjonelle normer og verdier. I tillegg er det slik at personer med lik utdanningsbakgrunn ofte vil søke sammen på arbeidsplassen og holde kontakt med personer med samme profesjonsbakgrunn i andre organisasjoner. (Jacobsen & Thorsvik 2014: 155). Ofte vil en organisasjon allikevel ha ansatte med ulike profesjonsutdanninger. I Luftfartstilsynet er det blant annet mange ansatte med bakgrunn i pilot- og flyteknikeryrket. Organisasjonen har også mange jurister og personer med forsvarsbakgrunn.

En konsekvens av dette er at en organisasjon sjeldent vil ha en sterk og homogen kultur. Tvert imot vil det være mer korrekt å beskrive organisasjoner som om at de består av mange kulturer (subkulturer) (Jacobsen & Thorsvik 2013: 144).

En annen viktig årsak til at subkulturer oppstår er organisasjonsstrukturen med sin inndeling i kontorer og avdelinger. I en organisasjon vil en kunne ha forskjellige kulturer mellom de ulike kontorene og avdelingene og mellom de hierarkiske nivåene i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik 2013: 153). Luftfartstilsynet holder til et bygg med åtte etasjer, der hver avdeling holder til i hver etasje. Unntaket er flyoperativ avdeling, som på grunn av sin størrelse, disponerer to etasjer.

I tillegg kan kjønn og alder forklare at det oppstår subkulturer. Eldre arbeidstakere ser for eksempel ut til å ha høyere lojalitet til arbeidsgiver enn yngre arbeidstakere (Jacobsen og Thorsvik 2013: 157).

At en organisasjon har mange kulturer kan være fortrinn, spesielt fordi det kan gi organisasjonen større fleksibilitet. Fleksibiliteten ligger i at organisasjonen kan ha flere og ikke så ulike måter å handle på. Det gjør at organisasjonen kan imøtekomme ulike interesser og hensyn samtidig. Ulike subkulturer kan på den andre siden bli et problem når de bidrar til interessekonflikter og handlingslammelse. De blir en ulempe når organisasjonen må bruke ressurser på å løse konflikter og finne ut hvem den «egentlig er». Dette vil også kunne være et hinder for den strategiske beslutningsprosessen (Brønn & Ihlen 2009: 46).

#### *Forventninger til funn ut fra et kulturelt perspektiv*

Legger vi kulturperspektivet til grunn for problemstillingen vil vi kunne forvente at organisasjonen som helhet ikke har en og samme målforståelse. I henhold til dette perspektivet vil vi kunne forvente oss disse funnene:

- Ansattes målforståelse reflekterer eksisterende antakelser og sentrale verdier i Luftfartstilsynet
- Ansattes målforståelse vil reflektere fagbakgrunn, arbeidsoppgaver og hierarkisk plassering
- Ansatte oppfatter at handlingslogikken ikke er basert på klare mål og nøye vurdering av handlingsalternativ og konsekvenser, men på bakgrunn av logikken om «passende adferd».

Hvordan ansatte oppfatter målene i organisasjonen er avhengig av om målene er i tråd med normene og verdiene i den eksisterende organisasjonskulturen. Er målene i strid med sentrale verdier i organisasjonen kan de bli frastøtt. Det samme kan skje dersom målene er uklart formulert

og blir oppfattet som om de er tatt ut av sin opprinnelige sammenheng (Christensen et. al. 2009: 92). I disse situasjonene vil målene bli gjenstand for egne fortolkninger.

Er derimot målene i samsvar med normene og verdiene i organisasjonskulturen, vil målforståelsen hos ansatte være den samme som intensjonene bak dem.

Med dette som bakgrunn vil en kunne utlede ytterligere en forventning:

- Ansatte vil frastøte målene dersom de er i strid med sentrale verdier i organisasjonen.

### 3.2.2 Myteperspektivet

I organisasjonsteorien blir dette perspektivet ofte referert til som den nyinstitusjonelle skolen, da den er tuftet på klassiske arbeider til blant annet Meyer og Rowan, Di Maggio og Powell, Scott og Zucker (Røvik 2007: 25).

Målene i dette perspektivet er omskiftelige og først og fremst symboler, ideer og visjoner. De gir en forestilling om verden som det er lett å snakke om, men desto vanskeligere å følge opp. Årsaken til at organisasjoner velger å ta i bruk symbolskpregede mål er at de utsettes for press fra omgivelsene. En annen årsak kan være organisasjonens beundring av en annen organisasjon, som den ønsker å være lik.

Et viktig resonnement innenfor dette perspektivet er at organisasjoner må forholde seg til institusjonelle omgivelser, som konfronterer organisasjoner med sosialt skapte normer for hvordan de bør se ut. De sosialt skapte mytene omtales som myter. Enkelt sagt kan myter sies å være ideer eller oppskrifter for hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes.

Ulike drivkrefter ligger til grunn for mytene. Mens kulturperspektivet har fokus på normer og verdier som har utviklet seg over lengre tid i organisasjonen, så er myteperspektivet mer opptatt av verdier i omgivelsene som er av en mer skiftende karakter (Christensen et. al. 2009: 75).

Parsons (1956, gjengitt i Røvik, 2007: 26) var først ut med å si at organisasjoner ikke kan overleve med å «bare» fokusere på effektivitet. De er også avhengig av legitimitet fra omgivelsene. Meyer og Rowan (1977, gjengitt i Røvik 2007: 26) utviklet denne tanken videre og sier at dersom organisasjoner skal bli akseptert må de vise at de kan leve opp til viktige vestlige modernitetsnormer, som kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet.



Disse normene danner grunnlaget for et omfattende sett med ideer og oppskrifter på hvordan en moderne og dermed også en legitim organisasjon bør se ut, hvilke strukturelle deler den bør ha og hvilke rutiner og prosedyrer den bør satse på (Christensen et. fl. 2009: 74).

Det kan være oppskrifter på ledelse, som for eksempel teambasert ledelse, forandringsledelse eller verdibasert ledelse. Oppskriftene kan knyttes til formell organisasjonsstruktur, som prosjektorganisering og «flat struktur» samt organisasjonskultur, som blant annet kunde- og servicekultur og lærings- og forandringskultur. De kan også være knyttet til personalpolitiske program og rutiner, som for eksempel karriereplanlegging og kompetansekartlegging og det kan være oppskrifter på virksomhetsstyring og arbeidsprosesser, som blant annet målstyring, tidsplanlegging, kvalitetssikring og Balanced Scorecard (Røvik 2007: 63).

Røvik (2007) identifiserte fem idèstrømmer som dominerte internasjonalt ved tusenårsskiftet og som danner utgangspunktet for ulike oppskrifter og reformgrep: i) Avbyråkratisering, som går ut på at organisasjoners bør bevege seg bort fra den klassiske byråkratiformen når de skal utforme sin formelle struktur. ii) Fra ledelse til styring, som litt enkelt sagt betyr at lederen får mindre betydning, ettersom ansatte i større grad «styres» gjennom formelle strukturer og formaliserte rutiner og prosedyrer. iii) Den radikale økonomismen, som i korte trekk går ut på at alle organisasjoner bør ha bedriften som ideal og utformes deretter. vi) Fra «silo» til prosessbasert organisering, der fellesnevneren for tenkningen og oppskriftene her er en sterk skepsis mot organisasjoner som er sentralt styrt og inndelt i sterkt vertikale funksjoner. v) Omdømmehåndtering, som tar for seg ideer og grep for hvordan organisasjonen skal framstå på en best mulig måte i forhold til aktørene i omgivelsene.

### *Produsenter og formidlere*

De institusjonelle omgivelsene er sammensatt av ulike aktører som, som hver for seg kan rette seg mot ulike deler av organisasjonen.

Christensen et .al. (2009: 83) nevner fem aktørgrupper som er viktige produsenter og formidlere av myter.

Den første gruppen retter seg spesielt mot offentlige virksomheter. Her finner vi organisasjoner som OECD, EU, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

Den andre gruppen er konsulentbransjen, som siden midten av 1990-tallet har satset mye på forskning. Det gjør at de ikke bare kan formidle, men også produsere kunnskap (Røvik 2007: 64).

Den tredje gruppen er organisasjoner innen høyere utdanning og da spesielt handelshøyskolene. Ideene og oppskriftene som konsulentselskapene og utdanningsinstitusjonene utvikler formidles i lett tilgjengelige publikasjoner. Det bringer oss over til den fjerde gruppen som er mediebedrifter, og som omfatter blant annet avishus og forlag.

Den femte gruppen aktører er store multinasjonale selskaper. Gjennom sine interne kanaler kan de distribuere sine ideer og oppskrifter verden over. De multinasjonale selskapene er ofte forbilder for mindre selskaper, noe som ofte skyldes størrelsen på disse selskapene, synligheten og positive anseelse.

#### *Spredning av organisasjonsoppskrifter*

En viktig forutsetning for at oppskriftene spres er at mange organisasjoner etterspør dem.

En undersøkelse gjennomført av Røvik (gjengitt av Christensen et. al. 2009: 87-90) viste dessuten at det lå sju forklaringer til grunn for spredningen av tre populære oppskrifter: målstyring, total kvalitetsledelse og medarbeidersamtale:

- i) Sosial autorisering, som vil si at oppskriftene er knyttet opp til kjente og suksessrike bedrifter og enkeltpersoner.
- ii) Universalisering, som vil si at oppskriftene vil være vellykkede å bruke for hvilken som helst organisasjon.
- iii) Produktivering. Det betyr at oppskriftene blir gjort om til produkter og solgt og kjøpt på et marked.
- iv) Tidsmarkering. Oppskriften blir lansert på et tidspunkt, da den representerer løsning på et problem som svært mange organisasjoner ser på som utfordrende.
- v) Harmonisering. Oppskriftene blir utformet og presentert på en slik måte at de ikke skal støte an mot eller «nøre opp» i konflikter i organisasjonene.
- vi) Dramatisering. Oppskriftene inneholder ikke sjeldent flere dramatiske element om hvordan de har oppstått og spredt seg.
- vii) Individualisering. En fellesnevner for disse tre oppskriftene er at de retter seg mot hver enkelt i organisasjonen, og ikke mot organisasjonen som et system. For den enkelte blir de sett på som et virkemiddel for personlig utvikling, vekst og karriere.

### *Motivasjonen bak bruken av oppskrifter*

Ikke sjeldent er det uklart når en oppskrift blir anerkjent i en organisasjon og når den faktisk blir iverksatt. Ofte er det likevel noen i organisasjonen, gjerne ledelsen, som blir oppmerksom på og begeistret for oppskriften. Sjansen for at oppskriften blir tatt i bruk, øker med at den blir sett på som en løsning på et problem i organisasjonen.

I følge Di Maggio og Powell (gjengitt i Christensen et. al. 2009: 91) har organisasjoner tre grunner for å ta i bruk oppskrifter. i) Tvangsmessige adoptering. Gjennom lover og forskrifter kan organisasjonen være pålagt å ta i bruk oppskriften. ii) Normativt basert adoptering, som viser til at spredningen og bruk av oppskrifter er forårsaket av felles normer, verdier og kunnskaper hos ulike profesjoner og faggrupper. iii) Mimetisk adoptering, som vil si at organisasjoner i en situasjon med stor usikkerhet vil kopiere andre organisasjoners suksesshistorier.

### *Forventninger til funn*

Setter vi problemstillingen opp mot myteperspektivet kan vi forvente følgende funn:

- Ansatte oppfatter målene som symboler, ideer og visjoner. De er lett å komme med, men desto vanskeligere å følge opp og innfri.
- Ansatte oppfatter at det er toppledelsen som har formulert målene og da for å skaffe seg nødvendig legitimitet fra omgivelsene.
- Ansatte ser på målene som en del av moderne og tidsriktige oppskrifter; «noe som er i tiden».

## 4 Metode

Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan en skal gå fram når en skal samle inn informasjon om virkeligheten, hvilke analyser en skal benytte for å få fram betydningen av denne informasjonen slik at en får ny kunnskap om forhold og prosesser i samfunnet (Johannessen et. al. 2010: 29). Det er dette jeg skal se nærmere på i denne delen av oppgaven.

Det er oppgavens problemstilling som avgjør valg av metode. Som nevnt ovenfor er problemstillingen: Hvordan oppfatter ansatte i Luftfartstilsynet målene i strategiarbeidet?

Mye av forskningen innenfor fagfeltet offentlig administrasjon og ledelse har vært opptatt av forskjellen mellom private og offentlige organisasjoner når det gjelder måltvetydighet. En utstrakt oppfatning har vært at private organisasjoner har langt klarere mål enn offentlige

organisasjoner. Måltvetydigheten gjør at det er langt vanskeligere å fastslå om offentlige organisasjoner faktisk oppnår målene sine eller ikke. (Allison 1983, Dahl og Lindblom 1953, Downs 1967, Drucker 1980, Lowi 1979, Lynn 1981, Wildavsky 1979, Wilson 1989 gjengitt i Chun & Rainey 2005: 1).

Formålet med denne oppgaven er ikke å teste om Luftfartstilsynet har nådd målene sine eller ikke. Formålet med denne oppgaven er derimot å undersøke hvilke oppfatninger ansatte i Luftfartstilsynet har av målene i strategiarbeidet på et gitt tidspunkt, som vil si fire måneder etter at målene ble formulert. Dette er noe vi i utgangspunktet vet lite om. Problemstillingen er således eksplorerende (utforskende), da den har til hensikt å utdype noe vi vet lite om.

#### 4.1 Forskningsdesign

Valget av en eksplorerende problemstilling krever en metode som sikrer at jeg kan gå i dybden på det jeg undersøker; nemlig ansattes oppfattelse av målene i strategiarbeidet.

I følge Jacobsen (2015: 124) bør vi bruke kvalitativ metode når vi har lite kunnskap om fenomenet vi skal studere, når vi skal utvikle nye teorier og hypoteser, når vi har ønske om mye informasjon få enheter (ikke generalisere) og når vi skal finne ut hva som er innholdet i et fenomen. En kvantitativ tilnærming bør vi derimot bruke når problemstillingen er så klar at den forhånd lar seg strukturere, når den handler om å beskrive omfang eller hyppighet av et fenomen og når en velger å ha mange undersøkelsesenheter i undersøkelsen for å kunne generalisere til en større populasjon (Jacobsen 2015: 124).

Med denne oppgaven ønsker jeg verken å kartlegge hvor stor andel av ansatte i Luftfartstilsynet som oppfatter målene i strategiarbeidet i bestemte retninger, eller generalisere funnene i oppgaven til andre studier. Jeg har heller ikke til hensikt å gjøre som Chun & Rainey (2005), nemlig å teste ansattes måltvetydighet ved hjelp av kvantifiserbare mål relatert til blant annet kommunikasjon og operasjonalisering av mål. For så å teste det samme i andre organisasjoner.

Derimot ønsker jeg med denne oppgaven å få utdypet, og med det få en mer detaljert og helhetlig forståelse av fenomenet jeg studerer, nemlig ansattes oppfattelse av målene i strategiarbeidet. Innenfor ressursene jeg har til rådighet er det da fornuftig å konsentrere seg om noen få undersøkelsesobjekter. Dette er argumenter for å bruke en kvalitativ metode. Fordelene med å bruke kvalitativ metode er at den gir dybde og detaljforståelse, helhetlig forståelse av fenomen, situasjon eller individ sammen med fleksibilitet i datainnsamlingen (Jacobsen 2015: 129).

Høye kostnader, spesielt i analysefasen, nærhet til respondenten, som kan ødelegge evnen til analytisk avstand samt for stor fleksibilitet, som kan føre til at undersøkelsen aldri blir ferdig, er på den andre siden eksempler på ulemper som ofte er forbundet med den kvalitative analysen (Jacobsen 2015: 135). Dette er forhold som det har vært viktig å være bevisst på i arbeidet med oppgaven.

## 4.2 Kilder

I oppgaven vil jeg bruke flere kilder til informasjon. Svært viktig i oppgaven blir innsamling av primærdata. Dette vil være informasjon som jeg får ved å intervju et utvalg ansatte i Luftfartstilsynet. I oppgaven vil jeg også bruke sekundærdata som blant annet vil være faglitteratur, rapporter og offentlige dokumenter.

## 4.3 Casestudie

Formålet med oppgaven er som nevnt å undersøke ansattes oppfattelse av målene i strategiarbeidet.

I oppgaven tar jeg for meg en samtidig hendelse, nemlig strategiprosessen i Luftfartstilsynet. Dette er en prosess som jeg som undersøger ikke har kontroll over, og der jeg vil bruke flere kilder for å undersøke ansattes oppfatninger av strategimålene. Studiet er med andre ord et case-studie, som Yin (1989: 23) definerer som: «an inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources are used».

Lijphard (1971) skiller mellom seks ulike typer case-studier: i) Det beskrivende case-studiet, ii) det fortolkende case-studiet, iii) det hypotesegenererende case-studiet iv) det teori-bekreftende case-studiet, v) det teori-avkreftende case-studiet og vi) det avvikende case-studiet. Mens de fire siste case-studiene vektlegger teorien sterkest og er i hovedsak rettet mot teori-bygging, så vektlegger de to førstnevnte empirien sterkest. Forskjellen mellom disse to casestudiene er at det fortolkende case-studiet også benytter seg av en teoretisk tilnærming, noe som også blir gjort i denne oppgaven. Denne studien har dermed flest likhetstrekk med det fortolkende case-studiet.

En viktig årsak til at jeg har valgt strategiprosessen som case for å undersøke ansattes måloppfattelse, er at Luftfartstilsynet tidligere har vært gjennom tilsvarende prosesser som de ikke har lyktes med. I flere tilfeller har prosessene strandet midt i løpet, og lenge før planene

skulle settes ut i livet. Når nå Luftfartstilsynet går i gang med en ny prosess, er det interessant å gå dybden for å se om ulik målforståelse kan være en grunn til dette.

Case-studiet har vært gjenstand for mye kritikk, noe som særlig skyldes at det ikke gir grunnlag for generalisering. Dette er imidlertid ikke kritikk som rammer denne studien, ettersom dette studiet ikke tar mål av seg av å være generaliserbar. Håpet er likevel at noen av funnene i denne undersøkelsen kan ha overføringsverdi til andre studier.

#### 4.4 Utvalg

Valg av respondenter blir avgjørende for om jeg greier å belyse problemstillingen på en god måte eller ikke.

Ottar Hellevik (Hellevik 1980: 76) skiller mellom to utvalgsriterier: sannsynlighetsutvelging og ikke-sannsynlighetsutvelging. I denne oppgaven har jeg brukt en form for ikke-sannsynlighetsutvelging som Hellevik kaller «skjønnsmessig utvelging» (Hellevik 1980: 81).

I det ligger det at respondentene ble valgt ut på bakgrunn av hvor typiske de er for universet av enheter.

Luftfartstilsynet har sju fagavdelinger, i tillegg til Luftfartsdirektørens stab. Fagavdelingene er: flyoperativ avdeling, securityavdelingen, teknisk avdeling, analyseavdelingen, avdeling for flyplass og flysikring, juridisk avdeling samt administrasjonsavdelingen. I luftfartsdirektørens stab er blant annet HMS- og flymedisinsk seksjon samt seksjon for kommunikasjon og samfunnskontakt.

Stillingskategoriene kan i hovedsak deles inn i: avdelingsdirektør, seksjonsledere, inspektører og rådgiver/seniorrådgiver. På operativ, teknisk, security og avdeling for flyplass- og flysikring er de fleste ansatt som inspektører. Totalt har 81 av 185 ansatte i Luftfartstilsynet denne stillingsbenevnelsen. Rådgiver/seniorrådgiver er den mest vanlige stillingsbenevnelsen for ansatte i stab, på juridisk avdeling og analyseavdelingen. Til sammen er det 51 rådgivere/seniorrådgivere i Luftfartstilsynet. I tillegg er det 14 seksjonssjefer og åtte avdelingsdirektører i denne virksomheten.

Den enkelte ansattes fagbakgrunn reflekterer i stor grad avdelingen de er ansatt i. I flyoperativ avdeling er det mange med bakgrunn som pilot, på flyteknisk avdeling er det mange med flyteknisk kompetanse, på flyplass- og flysikring er det flere som er utdannet flygeledere eller

AFIS-fullmektig og på juridisk avdeling er flertallet jurister. I administrasjonsavdelingen har de fleste utdanninger innenfor økonomi eller andre administrative fag. Utover dette har blant annet Luftfartstilsynet ansatt ingeniører, samfunnsvitere og personer med forsvars- og politibakgrunn.

En ulempe med å foreta et utvalg basert på skjønnsmessig vurdering er at respondentene avviker systematisk for universet som helhet; de trenger ikke å representere andre enn seg selv (Jacobsen 2015: 293). For å unngå dette problemet har jeg i denne oppgaven valgt respondenter fra alle fagområdene i organisasjonen og fra de ulike stillingsnivåene. Til sammen har jeg intervjuet åtte personer. Sju av intervjuene var personlige – de ble gjort ansikt-til- ansikt, mens det siste intervjuet av praktiske årsaker ble gjort per telefon. Intervjuene ble ikke tatt opp på lydfil, men ble nedfelt per hånd i form av notater. I notatene er det ingen personlige opplysninger, som navn eller andre personidentifiserende bakgrunnsopplysninger. Det vil dermed ikke være mulig å spore hvem som har sagt hva i oppgaven. Ettersom jeg ikke har samlet inn personopplysninger, ikke har tatt opp intervjuene på lydfil og ikke lagret personopplysninger elektronisk har jeg ikke meldt studiet til personvernombud for forskning ved Nord Universitet.

Valg av respondenter kan være avgjørende for funn som blir gjort i studiet. Her er det viktig å påpeke at denne oppgaven ikke har til hensikt å generalisere funn, men å ta lærdom av funnene i studiet.

Det er valgt å intervju i alt åtte personer. Alle respondentene jobber i to ulike avdelinger i tilsynet. Når respondentene blir sitert er utsagnene endret for å kunne identifisere avdelingene til «avdeling 1» og «avdeling «2».

For å sikre anonymitet til mine respondenter har jeg delt de inn i tre grupper

1. Ledelse
2. Ansatte avdeling 1
3. Ansatte avdeling 2

I de tilfellene der det ikke er relevant å nevne hvilken avdeling de ansatte kommer fra, vil de bli omtalt som «ansatte» i analysen.

#### 4.5 Intervjuer og analyse

Analyse av kvalitative data dreier seg litt enkelt sagt om tre forhold: beskrivelse, systematisere og kategorisere samt sammenbinde data (Jacobsen 2015: 186).

Intervjuene ble gjort ved hjelp av en åpen intervjuguide og spørsmålene strukturert etter følgende tema:

- Oppfattelse av mål i strategiarbeidet og Luftfartstilsynets visjoner
- Sammenheng mellom mål i strategiarbeidet og Luftfartstilsynets visjoner
- Bakgrunn for målene og hvem som står bak dem
- Evne til å oppnå mål i strategiarbeidet og Luftfartstilsynets visjoner

Intervjuguiden dannet basis for intervjuene, og spørsmålene ble i hovedsak stilt i tråd med oppsatt rekkefølge i intervjuguiden. Dette gjorde at det ble nødvendig å analysere hele intervjuet under ett for hver informant, for så å sortere ut relevant informasjon. Spørsmålene og strukturen i intervjuguiden er brukt til å strukturere empiridelen.

I analysen har jeg brukt to hovedperspektiver som hjelpemidler til forklaring. Dette er det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet med undervarianter. Ut fra hvert perspektiv vil jeg utlede noen forventninger til funn. Forventningene innenfor det instrumentelle perspektivet vil bli brukt til å strukturere analysedelen.

#### 4.6 Validitet og reliabilitet

Som nevnt i kapittel 4.2 brukte jeg mange kilder i oppgaven. Fordelen med å bruke flere datakilder er at jeg får en bedre innsikt i saksområdet. I tillegg muliggjør flere datakilder at en kan bruke mange mål på samme fenomen. Med dette øker en validiteten i undersøkelsen (Yin 1989: 97). Et annet ord for validitet er gyldighet og en skiller gjerne mellom intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet sier noe om vi har fått tak i den informasjonen vi ønsker å få tak i og er det Yin sikter til her. Ekstern gyldighet sier noe om det er mulig å overføre resultatene fra denne undersøkelsen til andre sammenhenger. Med reliabilitet sikter en til påliteligheten til dataene en har samlet inn (Jacobsen 2015: 214).

#### 4.7 Intern og ekstern gyldighet/validitet

Den interne gyldigheten kan testes på to måter: i) ved å teste undersøkelse og konklusjoner mot andre, for eksempel enkeltpersoner eller fagfolk og ii) ved at en selv gjør en kritisk gjennomgang av resultatene i undersøkelsen, både med hensyn til utvalget av enheter og om kategoriseringen vi gjør er i tråd med de faktiske data (Jacobsen 2015: 16).



Jeg har tidligere sagt at jeg har foretatt en skjønnsmessig utvelging av enheter. Det at jeg selv jobbet i Luftfartstilsynet i den perioden da intervjuene ble tatt og med det kjente svært mange ansatte, kunne gjøre at jeg ble fristet til å velge ut personer som jeg mente «ville gi meg de svarene jeg vil ha».

Ved å velge intervjuobjekter fra de ulike delene av organisasjonen (stab og avdeling), med ulike fagbakgrunn og stillingsnivå, har jeg redusert dette problemet i betydelig grad. Flere av intervjuobjektene var dessuten personer som jeg hadde liten personlig kontakt med, noe som gjorde at jeg hadde liten formening om hva de ville svare i intervjuet. I tillegg kan det være verdt å nevne at «oppfattelse av mål» ikke er noe hyppig samtaleemne på en arbeidsplass. På forhånd hadde jeg derfor liten eller ingen oppfatning av hva de ulike intervjuobjektene ville si i dette intervjuet.

Ingen av intervjuene ble tatt opp på bånd, men ble nedfelt skriftlig for hånd. Det at undersøkeren kan ha misforstått det som ble sagt kan ha svekket validiteten i undersøkelsen. Alle intervjuobjektene fikk imidlertid intervjuene til gjennomlesning kort tid etter intervjuet. Eventuelle misforståelser ble med det rettet opp.

Bredden i og antallet respondenter bidro til at jeg kunne få mye detaljert informasjon og muligheten til å gå i dybden i denne undersøkelsen. Den interne gyldigheten kunne derfor bli stor.

De overordnede målene i strategiarbeidet ble formulert sommeren 2015, mens intervjuene til denne oppgaven ble gjort i slutten av oktober samme år. Kort tid mellom målformuleringen og intervjuene kan ha gjort at ansatte rett og slett ikke kjente til målene, noe som igjen kan påvirket deres målforståelse. Målene ble imidlertid kommunisert ut en rekke ganger i denne perioden, blant annet via intranett og i allmøter. Ansatte burde dermed være kjent med målene på det tidspunktet da intervjuene ble gjort.

#### 4.8 Reliabilitet

I en studie med høy reliabilitet vil ikke trekk ved selve undersøkelsen påvirke resultatene i studien. En måte å sikre høy reliabilitet på er å unngå såkalte intervju effekter. Dette kan være spesielt utfordrende ved bruk av kvalitative metoder, ettersom nærhet i denne metoden blir sett på som viktig for å kunne forstå andre mennesker oppfatninger av virkeligheten. At undersøkeren

kommer for nær kan gjøre at hun/han mister evnen til å kritisk avstand og til å ha en objektiv og analytisk holdning til det han/hun skal studere (Jacobsen 2015: 131).

Et eksempel på en undersøkereffekt kan være ord- og begrepsvalg som intervjueren bruker og som kan påvirke svarene til intervjuobjektet. Dette kan være spesielt utfordrende i intervjuer, der undersøker og undersøkelsesobjekt deler samme arbeidsplass som i denne studien. Mange arbeidsplasser har en egen sjargong, som ansatte kjenner og der mange ord og begrep er verdiladede. For undersøkeren kan disse ordene og begrepene være lett å ta i bruk, for å få intervjuobjektet til å forstå hva en «faktisk mener». Nøytraliteten til undersøkeren kan bli ytterligere satt på prøve dersom temaene i intervjuet engasjerer undersøkeren veldig. I slike situasjoner kan for eksempel undersøkeren «legge ordene i munnen» på intervjuobjektet eller «fiske etter» de svarene han/hun vil ha. Det motsatte kan en tenke seg kan skje dersom undersøkeren er uenig i det intervjuobjektet sier. I slike tilfeller kan undersøkeren bryte av svarene før intervjuobjektet har snakket seg ferdig, eller bryte inn i intervjuet med egne meninger.

Som tidligere nevnt ble intervjuene gjennomført i henhold til intervjuguiden. Spørsmålene ble også i all hovedsak stilt i tråd med oppsatt rekkefølge i intervjuguiden, noe som i seg selv reduserer risikoen for uønskede intervju effekter. I intervjuene var jeg også bevisst disse utfordringene og tilstrebet meg i å være mest mulig nøytral. Det innebar at jeg unngikk å bruke ladede ord og begrep under intervjuet, samtidig som jeg lot intervjuobjektet snakke seg ferdig uten forstyrrelser fra min side. Hvert intervju tok minst en time. Med det fikk også intervjuobjektene tid og anledning til å tenke og reflektere over spørsmålene og svarene sine.

At undersøkeren var en kollega av intervjuobjektene kan på den andres siden ha vært en styrke for intervjuene. Undersøkeren var godt kjent med ansatte og det Luftfartstilsynet jobber med. At undersøkeren var en som hørte hjemme i organisasjonen, kan dermed ha gitt intervjuobjektene nødvendig trygghet til å gi ærlige og oppriktige svar.

For intervjueren er det også viktig å unngå konteksteffekter, som kan oppstå dersom for eksempel intervjuet blir gjort på et sted som ikke faller seg naturlig for intervjuobjektet. I mitt studie ble alle intervju, med unntak av ett telefonmøte, gjort på ulike møterom i Luftfartstilsynet. På den måten ble ikke intervjuobjektene forstyrret av telefoner eller ansatte som «bare skulle stikke innom kontoret».

I praksis vil det uansett være vanskelig å unngå enhver form for undersøkelseeffekter. Det er noe en må være særlig observant på når en skal trekke data ut fra intervjuene.

## 5 Empiri

I denne delen av oppgaven vil jeg gjengi svarene som respondentene har kommet med i intervjuene. I tillegg vil jeg gjengi deler av Samferdselsdepartementets instruks og tildelingsbrev til Luftfartstilsynet sammen med en kort beskrivelse av interne mål i Luftfartstilsynet, som er relevant for denne oppgaven.

### 5.1 Luftfartstilsynets mål

I instruks fra Samferdselsdepartementets av 12. juni 2009 heter det at: «Luftfartstilsynet skal føre tilsyn med norsk luftfart. Tilsynet skal være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med overordnede målsetninger for regjeringens samferdselspolitikk».

I instruksen har Samferdselsdepartementet listet opp en rekke arbeidsoppgaver, herunder:

- se til at aktørene i sivil luftfart oppfyller gjeldende regelverk,
- ha oppmerksomhet rettet mot de sikkerhetsmessige utfordringene knyttet til utviklingen i rammevilkårene for luftfarten, og hvilke konsekvenser disse vil få for tilsynsarbeidet,
- delta aktivt i internasjonale fora med særlig betydning for norsk luftfart,
- sørge for at regelverket ut fra formålet er oppdatert, oversiktlig og fullstendig,
- drive aktivt informasjonsarbeid overfor aktørene i luftfarten og samfunnet ellers,
- i kraft av sin fagkompetanse yte god service som sakkyndig innenfor luftfart,
- ha aktivt samarbeid og dialog med Forsvaret for å sikre en best mulig koordinering mellom sivil og militær luftfart,
- gi råd til Samferdselsdepartementet, på eget initiativ og på forespørsel, i saker vedrørende luftfartsvirksomhet,
- føre Norges Luftfartøyregister (NLR),
- forberede klagesaker for Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet (NLR) og Helsedirektoratet (medisinske vedtak) og
- følge opp sikkerhetstilrådinge fra Statens havarikommisjon for transport.

### 5.1.1 Tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet 2015

I forbindelse med statsbudsjettet mottar Luftfartstilsynet et tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet. Tildelingsbrevet trekker opp målene for virksomheten, herunder delmål og resultatmål, i tillegg til å spesifisere prioriteringer og krav for budsjettåret.

Regjeringens overordnede mål med transportpolitikken «er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling» (Statsbudsjettet 2015, Tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet).

Regjeringens visjon for transportpolitikken, nemlig at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren, ligger også til grunn for Luftfartstilsynets arbeid. I Luftfartstilsynet omtales denne visjonen ofte som «null-visjonen».

I samråd med Luftfartstilsynet fastsatte Samferdselsdepartementet fire hovedmål for tilsynets virksomhet i 2015 med tilhørende delmål og resultatmål. Under følger en oversikt over hovedmål og delmål:

- Hovedmål 1: Sikkerhetsnivået i norsk luftfart skal være tilfredsstillende

Delmål – Luftfartstilsynet skal:	
D.1.	Gjennomføre State Safety Program (SSP) iht. langtidsplaner
D1.2	Følge opp sikkerhetsstudien for innlandshelikopter
D1.3	Gjennomføre hensiktsmessige tiltak for sikker bruk av ubemannede luftfartøy (RPAS)
D1.4	Kartlegge og vurdere utviklingen i Nordområdene med sikte på å identifisere utfordringer og muligheter for norsk luftfart de neste fire årene

- Hovedmål 2: Samfunnssikkerhet og beredskap innen luftfartssektoren skal effektivt forebygge uønskede hendelser, og begrense konsekvensene dersom disse likevel skulle oppstå.

Delmål – Luftfartstilsynet skal:	
D.2.1.	Gjennomføre styringssystem for sikkerhet og beredskap (CIM), slik at LTs evne til å håndtere hendelser og kriser er oversiktlig og god – og at LT bidrar effektivt i samarbeidet med eksterne interessenter.
D 2.2	Regelmessig øve evnen til krisehåndtering, slik at prosedyrer, roller og ferdigheter holdes på et tilfredsstillende nivå.

D 2.3	Gjennomføre risikovurdering og identifisere mulige initiativ for å oppnå tilfredsstillende IKT-sikkerhet, herunder Cyber security.
-------	--

- Hovedmål 3: Luftfartstilsynet skal være en pådriver for samfunnsnyttig luftfart.

Delmål – Luftfartstilsynet skal:	
D.3.1	Bidra til å optimalisere trafikkmønstre for flytrafikken ved Oslo lufthavn med hensyn til støy og øvrig miljø.
D3.2	Arbeide for å redusere støybelastningen fra helikoptertrafikk ved å bidra til at beslutninger i ICAO på dette området.
D3.3	Utarbeide og forankre ny strategi for arbeidet med allmenflysegmentet i norsk luftfart de neste + 4 årene
D 3.4	Følge opp implementering av forskrift om universell utforming.

- Hovedmål 4: Luftfartstilsynet skal ha høy faglig kompetanse

Delmål – Luftfartstilsynet skal:	
D 4.1	Ha et tilstrekkelig antall medarbeidere med rett kompetanse
D 4.2	Være en organisasjon hvor alle medarbeidere har kunnskap og rolleforståelse som gjør at de handler i samsvar med de gjennomgående krav og forutsetninger som er satt til forvaltningen.

### 5.1.2 Interne mål

#### *Visjonen «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»*

De siste fire årene har luftfartsdirektøren uttrykt i flere sammenhenger at tilsynet skal jobbe mot visjonen «Verdens beste tilsyn for sikker luftfart».

#### *Hovedmålsetting i Luftfartstilsynets strategiarbeid*

Luftfartstilsynets strategiarbeid for 2014-2018 skal bidra til at Luftfartstilsynets når sine overordnede målsettinger. Her er hovedmålsettingen at «vi (Luftfartstilsynet) skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver» (Luftfartstilsynets strategiarbeid 2014-2018).

Det er verdt å merke seg at flere av målene nevnt over bærer preg av å være prosessmål (arbeidsmål) framfor resultatmål. Et eksempel på dette er et delmål i tildelingsbrevet som sier at

Luftfartstilsynet skal: «arbeide for å redusere støybelastningen fra helikoptertrafikk ved å bidra til at beslutninger i ICAO på dette området».

Andre mål bærer preg av å være uoppnåelige, formulert som utopier om det gode samfunnet. Et nærliggende eksempel her er visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart» eller «null-visjonen»

Hvorvidt målene framstår som klare eller ikke er med på forklare ansattes målforståelse.

## 5.2 Respondentenes svar på spørsmålene i intervjuene

Under følger svarene som respondentene har gitt til spørsmålene i intervjuguiden.

### 5.2.1 Oppfattes målene som klare og likt av alle ansatte i organisasjonen?

#### *Hva ligger i målsettingen med strategiarbeidet?*

På spørsmål om hvordan respondentene oppfatter den overordnede målsettingen med strategiarbeidet, svarer halvparten av dem at dette dreier seg om sikker og samfunnsnyttig luftfart. Ellers går svarene i retning av at dette handler om effektivisering, at det ligger i en målkonflikt i målsettingen, at den er uklar, mens en av respondentene tar målsettingen «for god fisk»; «jeg oppfatter vel slik de sier det.

**Tabell 2. Ansattes oppfatninger av målene i strategiarbeidet**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Sikker og samfunnsnyttig luftfart	<i>- Ja, sikker og samfunnsnyttig luftfart. Sagt på en annen måte. Jeg syns den er selvforklarende.</i>		<i>-For meg så ligger de overordnede målene i tildelingsbrevet samt i instruks til Luftfartstilsynet. Målsettingen ved å ha et Luftfartstilsyn er å føre tilsyn med at regelverket blir overholdt. Og så er den biten at vi skal være samfunnsnyttig (...)</i>
			<i>-Når det gjelder prioriterte oppgaver, så er det jo flysikkerheten og at vi ikke skal ha noen omkomne i luftfarten. Så skal vi bruke ressursene på en best mulig måte, slik at vi får mest mulig flysikkerhet ut av pengene.</i>  <i>-All aktivitet skal være innrettet mot å nå målene. Måten vi bruker</i>

			<i>ressursene på, måten vi bruker økonomien på.</i>
Effektivisering		<i>-Ja, det må være effektiviseringsjobben her i Luftfartstilsynet.</i>	
Målkonflikt		<i>-Når jeg tenker effektivitet, så tenker jeg at det forringer produktet. Jeg vet at det ikke behøver det, men det er det jeg tenker.</i>	
Det de sier	<i>-Jeg oppfatter vel slik de sier det.</i>		
Uklart	<i>-Da må vi ha noen måleparametre. Jeg har ikke sett noe til det. Da må vi gjøre en GAP-analyse. Hvor er vi nå og hvor skal vi? For mitt konkrete arbeid så vet jeg ikke. Det er rett bruk av ressurser.</i>		

Som vi ser av tabell 2 mener fire av respondentene, herunder tre av lederne, at målsettingen dreier seg om sikker og samfunnsnyttig luftfart. Ansatte derimot oppfatter målene i strategiarbeidet svært forskjellig.

#### *Hva ligger i effektivitet?*

Når respondentene blir bedt om å utdype hva de mener ligger i å løse oppdraget effektivt, svarer tre av dem at dette handler om å ha fokus på de riktige verktøyene. To av respondentene oppfatter at dette dreier seg om å bruke «pengene rett» for å nå målene, mens to andre igjen mener at dette både handler om å bruke pengene rett og ha de riktige virkemidlene. Den siste respondenten mener at dette handler «om å få mer for mindre».

**Tabell 3. Respondentenes oppfatning av hva som ligger i «å løse oppdraget effektivt»**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Fokus på riktige verktøy	<p><i>-Det kan måles på mange måter. Har vi de rette verktøyene? Har vi nok verktøy? Har vi de rette folkene? Har vi nok folk? (...). Andre effektivitetsområder er IT og andre tekniske løsninger, som jeg syns er for dårlig per i dag.</i></p> <p><i>- At vi gjør ting likt, at vi står for de samme verdiene og at vi håndterer tilsynsobjektene likt. At vi lykkes med arbeidet i State Safety Program.</i></p>	<p><i>-Vi har en del tidstyver og vi kunne ha vært organisert på en annen måte (...). Samarbeid mellom avdelingene kunne ha gjort oss mer effektive (...). Det er mye vi kan effektivisere. Å få IT-verktøy på plass og bedre samhandling mellom avdelingene. Det mest frustrerende når jeg bgynte her var SAP- og reiseregningene fram og tilbake (...). Jeg skjønner at staten må følge regler, men dette blir vanskelig.</i></p>	
Fokus på «rett bruk av» penger for å nå mål	<p><i>-Ikke bruke mer penger enn det som er nødvendig for å oppnå det vi skal oppnå. Det vi skal oppnå er flysikkerhet og samfunnsnytte. Uten en dypere strategi kan disse målene gå utover den andre. Verken innenfor safety eller security snakker en om optimal sikkerhet. Men en snakker om tilfredsstillende sikkerhet. En må finne det rette balansepunkt for flysikkerhet og det som er samfunnstjenelig.</i></p>		<p><i>-Det er det administrative som her er viktig. Du skal ikke bruke mer penger enn det som er nødvendig</i></p>
Fokus på «rett bruk» av penger og riktige virkemidler			<p><i>-Det at vi skal bruke pengene effektivt betyr at vi bruker pengene mest mulig rett for å få mest mulig sikkerhet. Det er viktig å tiltrekke seg nødvendig kompetanse og beholde den. For min avdeling er effektivitet særlig knyttet opp til IT-systemer.</i></p> <p><i>-Det er å prioritere ressurser. Men ikke bare ressurser. Organisasjonen må være tilpasset</i></p>



			<i>oppdraget og så må organisasjonen ha nødvendig kompetanse og myndighet til å agere overfor markedet. For min avdeling, så betyr det at de fire tingene: tilsyn, samfunnsnytte, safety promotion og direktoratsoppgaver må være på plass.</i>
Målkonflikt		<i>-Det høres ut som de vil ha mer for mindre. Det tenker jeg. Jeg er bekymret for sikkerhetsnivået og jeg er bekymret for de menneskelige ressursene på avdelingen.</i>	

Av tabell 3 ser vi at to av lederne mener at effektivitetsbegrepet både handler om «rett bruk av penger» og riktige virkemidler, mens den siste lederen mener at dette handler om å bruke pengene rett. Sistnevnte får støtte i dette synet fra en ansatt på avdeling 1. De to øvrige ansatte på avdeling 1 peker på riktige virkemidler i sine svar, noe også en ansatt på avdeling 2 gjør. En annen ansatt på avdeling 2 mener at dette handler «om å få mer for mindre», der noe går på bekostning av noe annet.

Det er dermed ikke noe entydig mønster knyttet til hvem som svarer hva på dette spørsmålet. Ansatte fra begge avdelinger ser imidlertid ut til å legge vekt på virkemidler, mens lederne i tillegg vektlegger rett bruk av penger.

#### *Hva ligger i prioriterte oppgaver?*

Når respondentene blir spurt om å utdype hva de mener ligger i å ha en tydeligere fokus på prioriterte oppgaver, så svarer fire av dem at dette handler om å prioritere tilsynsoppgaver, samtidig som de peker på en rekke andre oppgaver som må prioriteres. De andre respondentene gir ulike svar på dette spørsmålet.

**Tabell 4. Respondentenes oppfatninger av hva som ligger i prioriterte oppgaver.**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Tilsyn	<i>-Det må være å føre tilsyn for å unngå null omkomne. Men vi må gjennomføre tilsynene på en lik måte for at vi skal fungere som ett tilsyn (...). Det tror jeg vi skal greie gjennom SRM<sup>1</sup>-funksjonen (...). Vi er ett tilsyn men det spriker i alle retninger. Hvis vi gjør tilsynene likt så vil vi få stor anseelse i markedet og oppfattes som mer profesjonelt (...) Det ser vi også når vi kommer fra Brüssel og ser at kollegaer som har vært på et annet møte der, kommer på samme fly i hettegensere og dongeri. Det er ikke profesjonelt.</i>	<i>-Vi har de oppgavene som vi skal løse. Vi skal ivareta flysikkerheten. Vi har tilsyn med flyselskapene. At de ligger innenfor rammene som de skal operere innenfor.</i>	<i>-Det spørres hvem som spør. Vi må prioritere tilsyn og saksbehandling (...) De i etasjene lengre oppover i bygget jobber med oppgaver på et mer strategisk nivå. Sånn er det vel i alle organisasjoner?  -En prioritert oppgave er å føre tilsyn. Og så er det forvaltningsbiten som også er en prioritert oppgave. Så er det dette med samhandling med aktører (...). En annen oppgave er regelverksutforming (...). Vi slites i biter på hva vi skal bruke ressursene på.</i>
Kompetanse			<i>For vår avdeling som er en tilsynsavdeling, så må vi sette opp en prioriteringsliste. Normalt vil det være tilsynsaktivitet, men faktum er at det er kompetanse som må prioriteres først. Så blir andre prioritert selve tilsynsfunksjonen.</i>
Regelverket bestemmer	<i>-Vi har allerede felleseuropeiske krav til hva vi skal gjøre. Det er styrende for oss (...) Vi kan ikke gjøre mer enn dette.</i>		
Ledelsen bestemmer	<i>-Det er ledelsen som finner ut hvor skoen trykker om</i>		

<sup>1</sup> Safety Risk Management

	<i>hvor ressursene skal settes.</i>		
Målkonflikt		<i>- Når jeg tenker prioriteringer, så er det noe vi velger å gjøre og noe vi ikke trenger å gjøre. Det kan være riktig.</i>	

Som vi ser av tabell 4, så gir respondentene svært forskjellige svar på spørsmålet om hva de legger prioriterte oppgaver. To ansatte fra henholdsvis avdeling 1 og 2 samt to av lederne, mener likevel at dette dreier seg om å prioritere tilsynsoppgaver. En tredje leder svarer at tilsynsoppgaver er viktige, men at kompetanseoppbygging er enda viktigere og må prioriteres først. To av de ansatte på avdeling 1 tar ikke stilling til hva som ligger i prioriterte oppgaver, men sier at det er henholdsvis regelverket og ledelsen i Luftfartstilsynet som bestemmer hva som skal prioriteres. En siste respondent på avdeling 2 sier at det ligger et valg her; du velger noe framfor noe annet.

#### 5.2.2 Hva ligger i visjonen «ingen omkomne i norsk luftfart»?

På spørsmålet om hva ansatte legger i visjonen om ingen omkomne i norsk luftfart, sier seks av dem at dette handler om at ingen skal dø eller omkomme i norsk luftfart. De to øvrige respondentene er mer usikre på hva de skal legge i den, men begge presiserer at dette er en visjon og ikke et mål.

**Tabell 5. Respondentenes oppfatninger av hva som ligger i «ingen omkomne i norsk luftfart»**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Ingen omkomne i norsk luftfart	<p><i>- Det vil si at vi gjør en bra jobb, slik at vi opprettholder visjonen om ingen omkomne i luftfarten.</i></p> <p><i>-Jeg tror først og fremst at det betyr at ingen fly skal gå i bakken.</i></p>	<p><i>-Det er en målsetting alle har. Vi skal ikke ha omkomne i norsk luftfart.</i></p>	<p><i>-At vi har så sikker drift at ingen skal dø som følge av dette.</i></p> <p><i>-Vi som jobber med flysikkerhet må ha 100 %flysikkerhet som mål» Vi kan ikke ha som mål at noen stryker med.</i></p> <p><i>- I utgangspunktet er dette en visjon og ikke et mål, så vil jeg si at for meg personlig så blir denne visjonen et mål. Jeg er overbevist om at det lar seg gjøre å oppnå en slik visjon. Jeg jobber mot visjonen. Det er ikke et tomt politisk utsagn.</i></p>
Uklart hva det betyr	<p><i>Det er en veldig høytflygende visjon som er mer som å formulere en drøm enn å ha et konkret arbeidsmål.</i></p>	<p><i>Det har jeg faktisk spurt om. Det er jo ikke et mål, men en visjon. Det virker litt pompøst på meg (...). Hadde en i stedet satt seg noen jordnære mål.</i></p>	

Som vi ser av tabell 5, så mener seks av de åtte respondentene at ingen omkomne i norsk luftfart nettopp betyr at ingen skal dø i norsk luftfart. En ansatt på avdeling 1 og en ansatt på 2 vet imidlertid ikke helt hvordan de skal forstå denne visjonen; en ser på den som en drøm og ikke et konkret arbeidsmål, mens den andre etterlyser «noen jordnære mål».

### 5.2.3 Hva ligger i målet «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»?

Sju av åtte respondenter mener at «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» handler om å bli god.

**Tabell 6. Respondentenes oppfatninger av hva som ligger «i verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)».**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Ambisjon om å bli god	<i>-Vi skal bli synlige, ikke bare i Norge men også i Europa. Vi skal ha god kvalitet på det vi gjør: SRM<sup>2</sup>, SSP<sup>3</sup> RBT<sup>4</sup></i>		<i>-Det er helheten i dette. Vi skal utføre tilsyn, regelverksutforming og samhandling på et riktig nivå. Vi skal levere de riktige tjenestene med god nok kvalitet.</i>
Ambisjon om å bli god, men umulig å måle	<p><i>-For å bli verdens beste tilsyn må vi bli bedre enn noen andre. Det er fint å bli så gode som vi kan bli, men jeg vet ikke hvem vi er bedre/dårligere enn (..). Verdens beste tilsyn er egentlig en nasjonal konkurranse. Jeg tror allerede vi er best i Norge i dag».</i></p> <p><i>- Det er en veldig ambisiøs visjon. Den er så ambisiøs at den lett blir svulstig. Jeg tror intensjonen bak den er god, men den blir lett svulstig. Det ligger i den at vi skal være i den ypperste klassen og det er bra.</i></p>	<p><i>-Tenker Lillehammer og Gro som sa at det er typisk norsk å være god. Det er lite hensiktsmessig. Jeg skjønner at det er en god frase. Vi bør tilstrebe oss å bli best mulig. Men for hvem er vi verdens beste tilsyn?</i></p> <p><i>Vi er et godt tilsyn som jobber for at det ikke skal skje ulykker. Vi er effektive.</i></p>	<i>-Det er en ambisjon om å bli god. Det er umulig å måle. Det er en floskel etter min mening, men en ambisjon om å bli dyktig. Det er ikke noe verdensmesterskap i luftfartstilsyn. Det er en visjon om at vi skal forbedre oss.</i>
Null omkomne			<i>-Verdens beste tilsyn for sikker luftfart. Det er ikke så stor forskjell. Det er bare en annen måte å skrive en nullvisjon for meg.</i>

<sup>2</sup> Safety Risk Management

<sup>3</sup> State Safety Program

<sup>4</sup> Risikobaserte tilsyn

Av tabell 6 ser vi at flertallet av respondentene, herunder to leder og fem ansatte, mener at «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» handler om å bli god. Ser vi nærmere på svarene, ser likevel at respondentene har svært ulike oppfatninger av hva som ligger i å være god.

En leder og en av de ansatte på avdeling 1 påpeker at dette er noe som vil være umulig å måle. En leder og en ansatt på avdeling 1 knytter begrepet opp til kvalitet, mens en ansatt på avdeling 2 mener at det i begrepet ligger at Luftfartstilsynet både skal jobbe for å unngå ulykker og bli effektiv. En annen ansatt på avdeling 2 stiller spørsmål om hvem Luftfartstilsynet skal være verdens beste for.

«Floskel» og «svulstig» er ord som en leder og en ansatt på avdeling 1 bruker for å beskrive «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». En ansatt på avdeling 2 assosierer «verdens beste tilsyn» med «Lillehammer og Gro, som sa at det er typisk norsk å være god».

En tredje leder sidestiller «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» med visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart».

#### 5.2.4 Rimer målsetningen i strategiarbeidet med «ingen omkomne i norsk luftfart»?

Når respondentene blir spurt om hvordan de syns målsettingen om at vi skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioritere oppgaver» rimer med» visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart», svarer seks av åtte respondenter at det er en sammenheng her. Respondentene er likevel delt i synet på hvor god denne sammenhengen er. To av respondentene mener på den andre siden at det er en dårlig sammenheng mellom disse målene.

**Tabell 7: Respondentenes syn på om det er en sammenheng mellom målsettingen i strategiarbeidet og «null-visjonen».**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
God sammenheng	<i>-Det syns jeg henger i hop. Det er en fornuftig kopling. Det er klart at dersom vi innretter oss på en fornuftig og effektiv måte, så blir vi nok best i klassen. Vi erfarer i alle fall at vår tilstedeværelse ute genererer positive effekter.</i>	<i>- Det rimer ganske bra. Kan vi gjøre jobben vår effektiv så vil konsekvensen være at det ikke vil skje noen ulykker i luftfarten.</i>	<i>-Det rimer jo egentlig godt. Spesielt når vi snakker om risikobaserte tilsyn. Der ønsket er at vi skal bry oss om de områdene der det er størst risiko. Målsetting og visjon harmonerer.</i>

God, men med forbehold	<i>-Vi må få fullført prosjektene: RBT, SSP og SRM, som vi har satt i gang, så tror jeg vi er på rett spor til å oppnå visjonen om ingen omkomne i norsk luftfart</i>		<i>-Hvis Luftfartstilsynet innretter seg sånn som det er forutsatt at vi skal gjøre i henhold til ICAO's safety management manual, så vil vi skape de nødvendige forutsetninger for en slik strategi.</i>
Delvis sammenheng			<i>-Det siste vil forhåpentligvis være en konsekvens av det første. Selv om det ikke er en direkte sammenheng. Vår effektivitet har likevel ikke en direkte effekt på visjonen, ettersom det er selskapene som har ansvaret for å ivareta flysikkerheten. Vi er inne i selskapene for å motivere og sørge for at de skal gjøre det de skal gjøre.</i>
Dårlig sammenheng	<i>-Null sannsynlighet for omkomne. Til det trenger en ubegrenset med ressurser. Det har vi ikke.</i>	<i>- Dessverre tror jeg det rimer svært dårlig med ingen omkomne i norsk luftfart. Norsk luftfart er i stadig utvikling. Til det kreves det en omrokking av midler og ressurser.</i>	

Mens tre av respondentene, herunder en ansatt på avdeling 1, en ansatt på avdeling 2 og en leder, mener at det er en god sammenheng mellom målet og visjonen, svarer en annen leder at sammenhengene ikke er direkte. Sistnevnte respondent begrunner dette med at det er selskapene selv som har ansvaret for å ivareta flysikkerheten, mens Luftfartstilsynets rolle er begrenset til å føre tilsyn med at selskapene faktisk gjør det de skal i henhold til regelverket.

Forutsatt at Luftfartstilsynet innretter seg etter anbefalingene fra FN's flysikkerhetsbyrå ICAO, og iverksetter påbegynte prosjekter som er i tråd med disse anbefalingene, mener den tredje lederen og en ansatt på avdeling 1 at det er en sammenheng mellom mål og visjon. To respondenter; en ansatt på avdeling 1 og en ansatt på avdeling 2, mener imidlertid at sammenhengene mellom visjon og mål er dårlig. De begrunner det med for lite ressurser og organisasjonens manglende evne til å omrokere ressurser.

Kort oppsummert mener flertallet at det er en sammenheng mellom mål i strategiarbeidet og «nullvisjonen». En ansatt fra avdeling 1 og en ansatt fra avdeling 2 syns derimot at sammenhengen ikke er spesielt god.

#### 5.2.5 Rimer målsetningen i strategiarbeidet med «verdens beste tilsyn»?

På spørsmålet om hvordan respondentene syns målsettingen om at «vi skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver rimer» med visjonen om «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» svarer fem av respondentene at det er en god sammenheng, selv om en av dem legger til et forbehold her. To av respondentene sier at sammenhengen er dårlig, mens den siste respondenten svarer at ambisjonen er god, men den er vanskelig å måle.

**Tabell 8. Respondentene syn på om det er en sammenheng mellom målsettingen i strategiarbeidet og «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)».**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
God sammenheng	<i>-Det er en fornuftig kopling. Dersom vi er et bra tilsyn, så er det mindre sjanser for at vi skal få fatale ulykker.</i>		<i>-Jeg ser ingen motsetning. Jeg ser ingen konflikter i dette i det hele tatt. Det henger tvert imot godt sammen.</i>  <i>-Det henger også sammen. Vi blir ikke verdens beste tilsyn, dersom vi ikke driver effektivt og bruker pengene smart. Har vi gode rutiner, så får vi tid til å gjøre flere ting og forbedre flysikkerheten.</i>
God, men med forbehold	<i>-Det samme som jeg sa om null omkomne<sup>5</sup>. Dette må vi få på plass for å få en harmoni i tilsynet</i>		<i>Jeg ser ingen problemer her, så lenge vi holder fokus på oppdraget vårt; vårt bidrag til flysikkerheten, så lever disse slagordene veldig godt i lag</i>
Gode ambisjoner, men	<i>-Verdens beste tilsyn handler om å stadig bli bedre og utnytte best mulig tildelte ressurser. Hvis det fins en optimal</i>	<i>-Verdens beste tilsyn er vanskelig å si. Vi kan ha visjonen, men hvordan kan vi måle at vi er det? Skal vi si</i>	

<sup>5</sup> Her sa respondenten følgende: Vi må få fullført prosjektene: risikobaserte tilsyn (RBT), State Safety Program (SSP) og Safety Risk Management (SRM), som vi har satt i gang, så tror jeg vi er på rett spor til å oppnå visjonen om ingen omkomne i norsk luftfart



vanskelig å måle	<i>balanse mellom tildelte ressurser og samfunnsnytte. At vi treffer optimalt der. Fordi det ikke fins noen parametre for hva som er et bra tilsyn. Det varierer mellom land: økonomi, kultur, rettsforståelse, etc. Det er ikke sammenlignbart og det er en nasjonal konkurranse.</i>	<i>at vi er verdens beste tilsyn om det ikke skjer en ulykke? Ja, kanskje det. Eller skal vi si at vi er effektive i henhold til ressurser. Ja, kanskje det (...) Vi bør strekke oss hele tiden – effektivitet og sikkerhet.</i>	
Dårlig sammenheng		<i>-Verdens beste tilsyn har ressurser til å prioritere alle oppgavene i norsk luftfart. Jeg tror ikke vi har det dersom vi skal effektivisere mer i vår avdeling.</i>	

Som vi ser av tabell 8 mener tre av respondentene, herunder to ledere og en ansatt på avdeling 1, at sammenhengen mellom målsetningen i strategiarbeidet og «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» er god. En tredje leder og en annen ansatt på avdeling 1 er enige i dette, forutsatt at Luftfartstilsynet holder fokus på oppdraget sitt og fullfører igangsatte sikkerhetsprosjekt. En ansatt fra avdeling 1 og en ansatt fra avdeling 2 mener at ambisjonen er bra, men at det er vanskelig å måle fordi en ikke kjenner til resultatmål og øvrige måleparametre. En ansatt på avdeling 2 mener sammenhengen er dårlig, ettersom verdens beste tilsyn (for sikker luftfart) må ha ressurser til å prioritere alle oppgaver i norsk luftfart noe Luftfartstilsynet ikke har.

Kort oppsummert mener fem av de åtte respondentene at det er en sammenheng mellom mål i strategiplan og visjonen om «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Tre ansatte, en ansatt fra avdeling 1 og to ansatte fra avdeling 2, er derimot kritiske til at en kan si at det er en sammenheng her.

#### 5.2.6 Hva er bakgrunnen for den overordnede målsettingen i strategiarbeidet?

På spørsmålet om hva respondentene mener ligger til grunn for strategiarbeidet gir respondentene svært ulike svar.

**Tabell 9. Ansattes oppfatninger av hva som er bakgrunnen for målsettingen i strategiarbeidet**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Effektivitet	<i>-Det er det som er fornuftig å gjøre. Effektivitet og prioriterte oppgaver henger i hop. Dersom du skal nå et mål, så er effektivitet et effektivt virkemiddel. Det er sånn jeg ville ha gjort det dersom jeg var i samme situasjon. Men igjen; det er fine ord. Det er ikke sikkert at disse ordene kan omsettes i konkrete handlinger.</i>	<i>-Det er fordi vi har visse rammer som vi skal fungere innenfor. Vi skal løse oppgavene våre, som må være effektive.</i>	<i>-Det å jobbe målrettet og effektivt er vel ikke en unik målsetting. Den er ganske standard. (...) Den er ganske logisk og fornuftig. Den kunne ha vært brukt i mange sammenhenger og i mange bedrifter. Det kunne godt ha vært Statoil det.</i>
Samfunns- nytte og flysikkerhet	<i>-Fordi den gjenspeiler om ikke direkte uttalt så gjenspeiler den de to divergerende målsettingene: samfunnsnytte og flysikkerhet. Den illustrerer godt det dilemmaet som Luftfartstilsynet alltid vil stå i og som industrien alltid vil stå i (...). De ressursene en setter inn i luftfarten er ikke rasjonelt i forhold til antall ulykker, men det er i forhold til det irrasjonelle tankesettet til folk for at de skal tørre å fly.</i>		<i>-Det ene er jo at det skal være trygd å reise med fly og så er det fordi vi skal forvalte skattebetalernes penger på en fornuftig måte.</i>
Prioritering av oppgaver	<i>-Jeg tror ikke vi har hatt en klar prioritet på det vi skal gjøre. Nå har det vært en del hendelser i luftfarten, som har gitt oss noen indikasjoner på hvor vi skal sette inn støtet(...) Vi må harmonisere oss mer med industrien i forhold til prioriteringer.</i>		
Fokus på legitimitet		<i>-Vi skal gjøre mer for mindre. Den er ment å få folk med seg. Det er en salgbar setning. Jeg vet ikke hvem den er innsalg til: om det er for å få mer midler fra oven eller om den retter seg mot å få folk med seg – nedover</i>	<i>-Det er valgt fordi effektivisering i staten er det samme som at du skal gjøre mer for mindre penger. Det er politikernes forventninger om at vi skal få kostnadene ned. (...)Vi trenger en slik målsetting for å synliggjøre for den politiske ledelsen at de prioriteringer vi gjør er opp imot oppdraget til etaten.</i>

Som vi ser av tabell 9 svarer tre av respondentene, en leder og to ansatte på henholdsvis avdeling 1 og 2, at dette handler om å bli mest mulig effektiv. En ansatt på avdeling 1 og en leder svarer at målsetningen i strategiarbeidet gjenspeiler Luftfartstilsynets målsetninger om samfunnsnytte og flysikkerhet. En ansatt fra avdeling mener at en klarere prioritering av oppgaver ligger til grunn for denne målsetningen. De to siste respondentene, en leder og en ansatt på avdeling 2, mener at målsetningen er utformet på en slik måte at den skal sikre nødvendig legitimitet.

Respondentene gir altså svært ulike svar på dette spørsmålet. Det er ingen sammenheng mellom hvem som svarer hva.

#### 5.2.7 Hvem har formulert målene i strategiarbeidet?

Samtlige respondenter er av den oppfatning at det er ledelsen som står bak målformuleringen i strategiarbeidet; «hva oppfatter du ligger i den overordnede målsettingen med strategiarbeidet; vi skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver». Hvem ledelsen er, har imidlertid respondentene ulike oppfatninger av. Mens noen mener at det er ledergruppen i Luftfartstilsynet, så mener andre at det er Samferdselsdepartementet. De øvrige mener at målformuleringen har kommet til gjennom et samspill mellom ledergruppen og andre aktører.

**Tabell 10: Respondentenes oppfatninger av hvem som har formulert målene i strategiarbeidet**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Leder- gruppa  i LT	<i>-Jeg vil tenke at det var ledelsen i Luftfartstilsynet ut fra føringer fra Samferdselsdepartementet. I ledergruppen håper jeg det er luftfartsdirektøren som er sjefsfilosof.</i>	<i>-Det må være ledergruppen som har bestemt det. Dette er en typisk ledersak: luftfartsdirektør assisterende luftfartsdirektør og avdelingsdirektører.</i>  <i>-Jeg tror at ledergruppen greier å lire ut noe, så lar de KS formulere noe som er salgbart. Jeg tror det er ledergruppen som er ansvarlig.</i>	

Departementet (politisk og regelverk)	<i>-Det tror jeg må være departementet.</i>		<i>-Det vi gjør i Luftfartstilsynet, både luftfartsdirektør og den øverste ledelsen i Luftfartstilsynet, vi agerer på signaler og ressurser og prioriteringer som den politiske ledelsen legger som rammevilkår for Luftfartstilsynet.</i>
Samspill mellom ledergruppa i LT og andre	<i>-Jeg kan tenke meg at det Samferdselsdepartementet, direktør, ledergruppe, utvidet ledergruppe og fagforening på en eller annen måte har kommet fram til dette.</i>		<i>-Jeg vet ikke hvem som har gjort formuleringen, men jeg står i alle fall bak den. Hvis jeg skulle ha gjettet ville jeg tro at den kom fra ledelsen hos oss. Men jeg tror kanskje det har kommet fram gjennom et samspill mellom Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet.</i>
Vet ikke			<i>-Det vet jeg ikke. Det kan være en ambisjon fra departementet. Det kan være en ambisjon fra luftfartsdirektøren og hans stab. Det kommer nok fra toppen av. Om det er tilsynets eller departementets ambisjon, det vet jeg ikke. Det kommer i alle fall ikke fra resepsjonen eller fra et annet lavere nivå.</i>

Som vi ser av tabell 10 mener begge ansatte fra avdeling 2 og en ansatt fra avdeling 1 at det er ledergruppen i Luftfartstilsynet som står bak strategiformuleringen. En av respondentene tror videre at det er seksjon for Kommunikasjon og Samfunnskontakt, som har omformulert målsettingen til noe salgbart. En annen ansatt fra avdeling 1 og en av lederne mener det er Samferdselsdepartementet som står bak målformuleringen. En tredje ansatt fra avdeling 1 og en av lederne mener at målsettingen har kommet til gjennom et samspill mellom ledelsen i Luftfartstilsynet og andre. Mer konkret nevnes Samferdselsdepartementet, fagforening og utvidet

ledergruppe av den ene respondenten, mens Samferdselsdepartementet nevnes av den andre respondenten. Den tredje og siste lederen sier at han ikke vet hvem som har formulert målsettingen, men at det kommer fra toppen, og da enten fra Samferdselsdepartementet eller luftfartsdirektøren og hans stab.

Til dette svaret knyttet det seg ikke noe klart mønster til hvem som svarer hva. Det er likevel verdt å merke seg at tre av de ansatte på avdeling 1 og 2 tror det er egen ledelse i Luftfartstilsynet som står bak den, mens lederne peker i retning av Samferdselsdepartementet.

#### 5.2.8 Er målene mulig å oppnå?

##### *Vil vi oppnå målene i strategiarbeidet?*

Seks av åtte respondenter svarer ja på spørsmålet om respondentene tror at Luftfartstilsynet innen 2018 har blitt mer effektiv og har fått en tydeligere fokus på prioriterte oppgaver. To av disse knytter et forbehold til svarene sine. En respondent tror egentlig ikke det, mens den siste respondenten svarer at hvis det skjer så vil det være på bekostning av noe annet.

**Tabell 11: Respondentenes oppfatninger av om Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Ja	<i>Ja, det er jeg overbevist om. Det er en kontinuerlig utvikling. Over tid blir vi mer effektiv: vi får mer kunnskap, vi får mer teknologi. Alt tilsier at vi blir mer effektiv. Vi kommer til å bli mer effektiv med de samme ressursene</i>	<i>- Det tror jeg absolutt. Jeg ser at det jobbes seriøst. Jeg tror absolutt at Luftfartstilsynet kommer til å endres på de neste 3-5 årene.</i>	<p><i>-Ja, fordi vi jobber fokusert med dette. Det stilles krav til leveranser i dette arbeidet.</i></p> <p><i>-Ja, fordi dette har vi fokus på. Det er ikke noe vi har begynt med nå, men noe som har pågått kontinuerlig. (...). Forbedringsarbeidet pågår på alle nivå hele tiden. Vi må hele tiden omstille oss (...) Det starter i 1. etasje og slutter i 8. etasje. Det er både bevisst og ubevisst arbeid.(...)Det er et høyt fokus på dette i Luftfartstilsynet. Det beste forbedringsarbeidet skjer utenom de største prosjektene.</i></p>

Ja, men med forbehold	<i>Jeg håper det. Da må vi holde stø kurs. Ikke gjøre endringer underveis. Folk blir forvirret hvis målsettingen endres hele tiden. Det blir ikke troverdig at vi hele tiden endrer kurs. Nå er det for eksempel ikke 4SO som gjelder lenger.</i>		<i>-Må jo si ja til det, ellers så mislykkes strategiplanen. Ellers ville jeg jo ha ment at planen var feil. Vi må jo ha tro på den. Hvis vi klarer å gjennomføre planen vår, gjennomføre tilsynene våre og beholde kompetansen vår og at vi ikke har omkomne i luftfarten, så har vi lyktes.</i>
Ja, men på bekostning av noe annet		<i>Jeg tror at hvis det har økt sin effektivitet, så har det forringet kvaliteten. Fordi på kort tid så ser jeg ikke hvordan dette skal gjøres. Da snakker jeg ut fra min seksjon. Noe annet har jeg ikke oversikt over.</i>	
Håper, men tror det ikke	<i>Jeg håper det, men jeg tror kanskje ikke det (...).Jeg har hørt om strategiarbeidet, men det er ikke en del av min hverdag. Det er mulig at det diskuteres i ledergruppen, men det når ikke meg og mine kollegaer, det jeg vet.</i>		

Som vi ser av svarene i tabell 11 mener to av lederne, en ansatt på avdeling 1 og en ansatt på avdeling 2, at Luftfartstilsynet vil nå målene sine innen 2018. To andre respondenter er enige i dette, mens den ene av dem sier at Luftfartstilsynet da må holde stø kurs og ikke endre planene underveis. Den andre respondenten, en leder, legger inn et forbehold om at Luftfartstilsynet da må greie å gjennomføre strategiarbeidet og tilsynene sine, beholde kompetansen sin og at det heller ikke må omkomme noen i norsk luftfart. En ansatt på avdeling 2 svarer at hvis Luftfartstilsynet greier å øke sin effektivitet, så har det gått på bekostning av noe annet. En siste respondent, en ansatt på avdeling 1, sier at han/hun ikke tror at Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet innen 2018, ettersom strategiarbeidet verken er en del av hans/hennes hverdag eller kollegaenes hverdag.

Seks av de åtte respondentene tror dermed at Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet innen 2018. To ansatte er skeptiske til måloppnåelsen; den ene som følge av at vedkommende

mener at den vil gå på bekostning av noe annet. Den andre; fordi vedkommende ikke tror Luftfartstilsynet vil nå målene sine.

#### *Vil vi oppnå visjonen om ingen omkomne i norsk luftfart?*

Tre av respondentene svarer ja på spørsmålet om vi noen gang kommer til å oppnå visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart», men legger til et forbehold i svarene sine. Fire av respondentene svarer negativt på spørsmålet. Den siste respondenten mener det er vanskelig å svare på spørsmålet, ettersom det er umulig å se inn i framtiden.

**Tabell 12: Respondentenes oppfatninger av om vi vil oppnå visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart»**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
Ja, men med forbehold	<i>-Ja, det må vi tro på. I alle fall innenfor kommersiell luftfart. På noen områder vil vi kanskje ikke klare det. Det er på lik linje med veitrafikken. Men vi må gjøre jobben vår rett, jobbe med prioriterte områder. Dersom vi ikke gjør det, så oppnår vi ingenting.</i>	<i>- Ja, det tror jeg. Vi vet at norsk og internasjonal luftfart aldri har vært så sikker som i dag. Det er jo alltid en usikkerhet i luftfarten, slik det er innenfor annen transport. Vi kan aldri gi noen garanti for at det ikke vil skje noen ulykker, men luftfarten er så sikker som den aldri har vært. Alle jobber for dette.</i>	<i>-Ja, den dagen jeg slutter å tro på det, så skal jeg finne meg noe annet å gjøre. Jeg har sett det er mulig. Jeg vet det er mulig. Du kan ikke garantere deg mot at en ulykke inntreffer. Det er selvfølgelig helt umulig, men det er den begrensningen som ligger i naturvitenskapen. Vi har klart det uten å stoppe luftfarten. Det er det jeg har som personlig målsetting.</i>
Nei	<i>-Nei, i beste fall greier vi å ha litt flaks i mange år på rad. Det ligner mistenkelig på oppnådd visjon, men vi har fremdeles ikke kvittet oss med sannsynligheten for null omkomne.</i>  <i>-Det spørres for hvilket område. Fra og til et gitt tidspunkt kan du nok oppnå dette. Men ulykker skjer. Jeg tror ikke vi for evig framtid kan oppnå dette målet. Men jeg tror vi kan få det så lavt som mulig.</i>		<i>-Vi kommer også til å ha flyulykker i framtiden. Det betyr ikke at vi ikke skal ha nullvisjonen som ambisjon.</i>  <i>- Et og annet år vil det nok skje. Årsaken til at jeg tror det vil omkomme folk i luftfarten er at dette en aktivitet som er forbundet med risiko. Det er etablert et system i luftfarten for å håndtere denne risikoen (...). Uansett jobber vi for at det ikke skal være noen omkomne i luftfarten. Risikoen er likevel til stede og historien viser at det skjer.</i>

Usikkert		<i>Noen ganger er veldig vanskelig å si. Fordi den krystallkulen hvordan norsk luftfart ser ut om 30-40-50 år er vanskelig å si noe om (...). Det er ikke noe annet felt i verden som ikke har noen form for svikt. Det ville ha vært unikt. På det nåværende tidspunkt vil det være helt umulig. Det vil være det samme som å sette all luftfart på bakken.</i>	
----------	--	--	--

Som vi ser av tabell 12, så svarer to ansatte på henholdsvis avdeling 1 og 2 samt en leder ja på spørsmålet om de tror vi noen gang vil oppnå «null-visjonen» innenfor luftfarten, men sier samtidig at det er umulig å garantere for en ulykke. To ansatte på avdeling 1 og to ledere svarer negativt på spørsmålet, og da med samme begrunnelse som de tre førstnevnte respondentene, det vil være umulig å garantere for at det ikke skjer en ulykke. Den siste respondenten sier at det er en visjon som er umulig å oppnå i dag, men at det er vanskelig å si noe om hva som vil skje i framtiden.

Selv om tre av respondentene svarer ja på spørsmålet om vi noen gang kommer til å oppnå «null-visjonen», er de enige i utsagnet til fire andre respondenter om at det vil være umulig å garantere seg mot ulykker. Sju av svarene her er dermed ganske like. Flere av respondentene legger videre til at null omkomne er det endelige målet. Den siste respondenten mener at det er vanskelig å si noe om vi vil oppnå dette i framtiden.

*Vil vi bli «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»?*

På spørsmålet om Luftfartstilsynet kommer til å bli «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» svarer to av respondentene ja. En av dem gir et forbehold i svaret sitt. Tre svarer nei på spørsmålet, mens en respondent er delt i svaret sitt. To respondenter svarte at det vil være umulig å måle.



**Tabell 13: Respondentenes oppfatninger av om Luftfartstilsynet vil bli verdens beste tilsyn (for sikker luftfart).**

	<b>Avdeling 1</b>	<b>Avdeling 2</b>	<b>Ledere</b>
<b>Ja</b>			<i>Det er også mulig. Definisjonen på verdens beste tilsyn er at det er flere verdens beste tilsyn. Det kan være andre tilsyn som gjør andre grep.(...). Det ligger ikke inne at vi skal få en Oscar i flysikkerhetsarbeidet, med det ligger inne å få et samarbeid om flysikkerheten mellom de som har en interesse i saken.</i>
<b>Ja, men med forbehold</b>	<i>-Ja, det tror jeg hvis vi lykkes med strategiarbeidet vårt. Hvis vi ikke lykkes med det, så tror jeg ikke det.</i>		
<b>Nei</b>	<i>-Nei, når jeg sammenligner med en del andre land og ser deres ressurser og tilnærming til ting så har de kommet lengre og har en annen tilnærming enn det vi har. Verdens beste tilsyn krever penger og optimale IT-system og det har vi ikke. I tillegg vet jeg ikke om vi greier å rekruttere og beholde de beste folkene, som også er en forutsetning for å bli verdens beste tilsyn.</i>	<i>-Det at vi skal bli verdens beste tilsyn er helt i det blå. Vi trenger mange flere flybevegelser for at vi skal bli gode, så må vi ha midler til å ha god kompetanse. Gode tekniske og materielle løsninger for luftfart. Vi er et veldig lite land. Det er veldig mange tunge flynasjoner der ute og med stor flyindustri. At vi skal få til dette, det tror jeg ikke (...). Jeg får litt dårlig samvittighet når det gjelder disse spørsmålene (...). Jeg må skjønne dem bedre. Noen må tørre og sette ord på dem slik at jeg kan eie dem og at de blir mine egne.</i>	<i>-Nei, det er veldig mange andre også som er gode. Vi klarer aldri å måle dette. Vi kan aldri slå oss på brystet og si det. Det ville være en fatal feil. Plutselig ligger det et fly i bakken. Det kan vi ikke garantere. Det er ingen andre som kan si heller. Vi bør ha en ambisjon om å bli gode, men det vil være vanskelig å måle.</i>
<b>Ja og nei</b>		<i>Hva legger vi i verdens beste tilsyn? At det ikke skjer fatale ulykker i Norge? Ja, da tror jeg vi vil bli verdens beste. At vi løser oppgavene så økonomisk effektivt som mulig. Ja, da vet jeg ikke (...) Der tror jeg vi har en del å hente, som for eksempel skrive reiseregning.</i>	
<b>Uklart</b>	<i>Jeg vet ikke om vi er det i dag. Vi kommer til å</i>		<i>-Umulig å måle. Jeg er sikker på at det er</i>

	<i>bli bedre og bedre. Tilsynene blir gode innenfor de forventninger vi jobber innenfor. De varierer fra land til land. Det er mulig vi er best, men det er umulig å måle. Derfor mener jeg dette er en nasjonal konkurranse og ikke en global konkurranse.</i>		<i>ansatte hos oss, som jobber for at det skal skje. Det fins ingen kåring. Det er en visjon som sier at vi skal bli bedre hver eneste dag.</i>
--	---	--	---

En av lederne og en ansatt på avdeling 1 svarer ja på spørsmålet om Luftfartstilsynet noen gang kommer til å bli «verdens beste tilsyn (for sikker luftart)». En forutsetning fra den ansattes side er at Luftfartstilsynet lykkes med strategiarbeidet sitt. En ansatt fra avdeling 1, en ansatt fra avdeling 2 og en leder svarer nei på spørsmålet. En av dem svarer at «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» krever penger og optimale IT-system, i tillegg til å kunne beholde og rekruttere de beste folkene. En annen respondent nevner at Norge har for få flybevegelser til at vi kan bli virkelig gode, i tillegg til at Luftfartstilsynet trenger midler til kompetanse. Lederen begrunner svaret sitt med at det er mange andre land som er gode og det er umulig å garantere for at det ikke vil skje en ulykke. En sjette respondent er usikker på hva som ligger i «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» og svarer derfor både ja og nei til spørsmålet. En ansatt på avdeling 1 og den tredje lederen mener at det vil være umulig å måle dette. Derfor er dette en nasjonal konkurranse, sier en av dem, og ikke en global konkurranse.

Svarere går dermed på tvers av inndelingen av respondenter i denne oppgaven: en leder og to ansatte fra henholdsvis avdeling 1 og 2 svarer nei. En leder og en ansatt fra avdeling 1 sier at det er vanskelig å måle, mens en ansatt på avdeling 2 sier både ja og nei. En leder og en ansatt på avdeling 1 svarer ja, der den ene tar et forbehold i svaret sitt.

## 6 Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte de empiriske funnene i kapittel seks opp mot den teoretiske rammen jeg har valgt for oppgaven. Analysen er videre strukturert på bakgrunn av forventninger som er utledet av det instrumentelle perspektivet.

## 6.1 Ansatte oppfatter målene som klare og like i hele organisasjonen

Utgangspunktet for kap. 7.1 er en forventning om at ansatte oppfatter målene som klare og forstått likt i hele organisasjonen. Spørsmålene som er stilt for å undersøke dette er: i) «Hva oppfatter du ligger i den overordnede målsettingen med strategiarbeidet? Det vil si at vi skal innrette oss på en slik måte at vi i fremtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver» (kap. 7.1.1). ii) «Hva oppfatter du ligger i visjonen «ingen omkomne i norsk luftfart?» (7.1.2) og iii) «Hva oppfatter du ligger i visjonen om at vi skal bli verdens beste tilsyn?» (7.1.3).

### 6.1.1 Overordnet målsetting i strategiarbeidet

Respondentene har ulike oppfatninger av hva som ligger i den overordnede målsettingen i strategiarbeidet; «vi skal innrette oss på en slik måte at vi i fremtiden kan løse oppdraget vårt effektivt».

Mens lederne mener at den overordnede målsettingen i strategiarbeidet dreier seg om sikker og samfunnsnyttig luftfart, spriker ansattes oppfatning av målet i flere retninger. En ansatt har lik oppfatning av målet som lederne, en annen oppfatter at det handler om effektivisering, en tredje oppfatter at det ligger en målkonflikt i målsettingen, en fjerde etterlyser måleparametre og hva det betyr for vedkommende avdeling, mens en femte bare konstaterer at det «vel slik de sier det».

Det kan være flere årsaker til at lederne og ansatte har ulike oppfatninger av dette målet.

En forventning innenfor ideen om begrenset rasjonalitet er at ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og forståelse av målene enn lederne i organisasjonen. Dette fordi en spesialisert organisasjonsstruktur snevrer ansattes innsikt og forståelse, noe som gjør at de kan få problemer med å se egen rolle og aktivitet i et større perspektiv (Christensen et. al. 2009: 36). At en av de ansatte oppfatter målet i strategiarbeidet som at det utelukkende dreier seg om effektivitet, kan sees i sammenheng med denne forventningen. Det samme kan svaret fra respondenten, som etterlyser noen måleparametre for sin avdeling. Det respondenten ønsker seg er en nærmere konkretisering av hvilke mål som gjelder for hans spesifikke fagfelt, seksjon og avdeling. Det er målene innenfor denne delen av den formelle organisasjonsstrukturen som respondenten oppfatter som relevant, ikke det som foregår på et «høyere nivå». Lederne sitter høyere opp i organisasjonen, noe som gir dem oversikt og «fugleperspektiv». Det gjør dem også enklere i stand til å se målsetningen i strategiarbeidet på et mer overordnet nivå.

Svaret fra en av respondentene om at «når jeg hører effektivitet, så tenker jeg at det forringer produktet, kan videre sees i sammenheng med kulturperspektivet. Respondenten ser her ut til å mene at effektivisering vil skje på bekostning av produktet. Selv om sistnevnte ikke er nærmere definert kan en tenke seg at det dreier seg om flysikkerhet. At mange ansatte i Luftfartstilsynet har en sterk forankring og tilknytning til luftfarten gjør at flysikkerhet verdsettes høyt som verdi. Dette er en verdi som også blir vernet om og «dyrket» i Luftfartstilsynet, ettersom det er mange som forfekter den. I denne studien kommer verdien sterkeste til uttrykk i svaret til en av lederne som sier dette om «nullvisjonen»: «den dagen jeg slutter å tro på dette, så skal jeg finne meg noe annet å gjøre».

Svaret indikerer at denne verdien også er svært viktig for førstnevnte respondent og at den ikke er forenlig med det mer administrative målet; effektivitet. En forventning innenfor kulturperspektivet vil være at målet vil bli frastøtt dersom det er i strid med sentrale forventninger innenfor organisasjonen, noe som kan være tilfellet her. Målet vil da bli gjenstand for respondents egne fortolkninger og ikke nødvendigvis i tråd med det som var intensjonen bak det (Christensen et. al. 2009:92)

#### 6.1.2 «Ingen omkomne i norsk luftfart»

Seks av åtte respondenter oppfatter visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart» likt, mens to av respondentene mener det er uklart hva som ligger i visjonen. Bred enighet om innholdet i «nullvisjonen» støtter opp om en av forventningene innenfor det instrumentelle perspektivet, nemlig at ansatte oppfatter målene som klare og de blir forstått likt i hele organisasjonen.

#### 6.1.3 «Verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»

Flertallet av respondentene, herunder to leder og fem ansatte, mener at «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» handler om å bli god. Ut fra dette kan en si at funnene også her støtter opp om den samme forventningen innenfor det instrumentelle perspektivet, som nevnt i 7.1.2.

Ser vi likevel nærmere på svarene varierer de veldig med hensyn til hva respondentene legger i «å bli god». Mens en leder og en ansatt på avdeling 1 knytter det opp mot kvalitet, mener en ansatt på avdeling 2 at det dreier seg om at Luftfartstilsynet skal jobbe for å unngå ulykker og bli effektiv. En leder og en ansatt påpeker at dette vil være umulig å måle: «Det fins ikke noe verdensmesterskap i Luftfartstilsyn», sier lederen, og omtaler målet som en «floskel». En ansatt på avdeling 2 sier dette om det samme: «Jeg vet ikke hvem vi er bedre eller dårligere enn» (...) Verdens beste tilsyn er egentlig en nasjonal konkurranse. Jeg tror allerede vi er best i Norge i

dag», mens en ansatt på avdeling 2 assosierer dette med Gro og Lillehammer og at «det er typisk norsk å være god». Men for hvem er vi verdens beste tilsyn, spør respondenten? En ansatt på avdeling 2 beskriver målet som «ambisiøst» og «svulstig».

Hva som egentlig ligger i visjonen «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» er dermed ganske uklart for respondentene.

Målet kan være bevisst formulert uklart for at luftfartsdirektøren og ledergruppen ellers skal kunne få nødvendig fleksibilitet og handlingsrom når de skal fatte vanskelige beslutninger. Målet, slik det er beskrevet her, vil da kunne koples til det instrumentelle perspektivet og formålsrasjonalitet. Organisasjonen har, selv om det kan se ut som noe annet, klare mål og fullstendig oversikt over handlingsalternativ og konsekvenser av disse.

Men visjonen «om verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» kan også sees i sammenheng med myteperspektivet.

Som vi ser av svarene er det mange av respondentene som oppfatter dette målet som symbolskpreget; det er lett å snakke om, men desto vanskeligere å følge opp og innfri. Målet kan videre være rettet inn mot å skaffe seg nødvendig legitimitet både blant ansatte og eksterne aktører. En kan spørre seg: hvem ønsker ikke å bli den del av eller støtte opp om «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)»?

At målet sees som symbolpreget, men vanskelig å følge opp og innfri og at det er rettet mot å skaffe seg nødvendig legitimitet i omgivelsene, er i tråd med forventninger utledet av det myteperspektivet. En lignende argumentasjon blir brukt av to av respondentene, da de blir spurt om hva de mener ligger til grunn for målene i strategiarbeidet. Her sier en av respondentene om målsettingen: «Det er en salgbar setning. Jeg vet ikke hvem den en innsalg til: om det er for å få mer midler fra oven eller om den retter seg mot å få folk med seg – nedover». En leder sier dette om målsettingen: «Det er politikernes forventninger om at vi skal få kostnadene ned (...). Vi trenger en slik målsetting for å synliggjøre for den politiske ledelsen at de prioriteringer vi gjør er opp mot oppdraget til etaten».

Begge respondentene ser altså ut til å mene at dette er en slags «salgssetning», som nettopp har som formål å sikre nødvendig legitimitet. For Luftfartstilsynet kan det være viktig å vise for både ansatte og politisk ledelse at de lever opp til viktige vestlige modernitetsnormer, som kontinuerlig framskritt og, fornyelse og rasjonalitet (Meyer og Rowan 1977, gjengitt i Røvik 2007:26).

Begrepene «effektivitet» og «prioritet», som er brukt i strategiarbeidet, kan sees på som eksempler på denne type modernitetsnormer. Disse begrepene er med på å gi omverdenen inntrykk av at Luftfartstilsynet er en moderne og med det også en legitim organisasjon. At dette er begrep som mange organisasjoner ønsker å bli forbundet med, understøttes av en leder som sier dette om målsettingen i strategiarbeidet: «Den er ganske standard (...). Den kunne ha vært brukt i mange sammenhenger og i mange bedrifter. Det kunne ha vært Statoil det».

## 6.2 Ansatte oppfatter at målene er konsistente

Utgangspunktet for kap. 7.2 er en forventning om at ansatte vil oppfatte målene som konsistente.

Spørsmålene som er stilt er: i)» hvordan syns du målsettingen om at «vi skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver» rimer med visjonen om «ingen omkomne i norsk luftfart»?». Og ii) «hvordan syns du målsettingen om at «vi skal innrette oss på en slik måte at vi i framtiden kan løse oppdraget vårt effektivt og med tydeligere fokus på prioriterte oppgaver» rimer med visjonen om at vi «skal bli verdens beste tilsyn»?».

Seks av åtte respondenter mener at det er en sammenheng mellom den overordnede i strategiarbeidet og «nullvisjonen». To ansatte fra avdeling 1 og 2 syns sammenhengene er dårlig. Den ene respondenter begrunner det med for lite ressurser, mens den andre begrunner det med organisasjonens manglende evne til å omrokere ressurser.

Et flertall av respondentene mener også at det er en sammenheng mellom de overordnede målene i strategiarbeidet og «visjonen om verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Tre ansatte, en ansatt fra avdeling 1 og to ansatte fra avdeling 2, er kritiske til at det er en sammenheng her. To av respondentene begrunner svaret sitt med at det er vanskelig å måle om en har blitt verdens beste tilsyn. Den tredje ansatte mener at verdens beste luftfart må ha ressurser til å prioritere alle oppgaver i norsk luftfart. Det har ikke Luftfartstilsynet.

At et flertall av respondenter mener at det er en sammenheng mellom de overordnede målene i strategiarbeidet og henholdsvis visjonen «om ingen omkomne i norsk luftfart» og «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» vil kunne sies å være i samsvar med en forventning utledet av det instrumentelle perspektivet, nemlig at ansatte oppfatter at målene er konsistente (Christensen et. al 2009: 36).

Mens også her finner en kritiske røster, som blant annet argumenter for at verdens beste tilsyn (for sikker luftfart) er vanskelig å måle. Dette utsagnet er tidligere gjort rede for i 7.1.3 og kan sees i sammenheng med forventninger utledet av myteperspektivet. Når det gjelder ressursbruk og mangel på disse vil dette bli gjort rede for i kap. 7.4.

### 6.3 Toppledelsen har formulert målene i strategiarbeidet

Utgangspunktet for kap. 7.3 er en forventning om at ansatte vil oppfatte det slik at det er toppledelsen som har formulert målene i strategiarbeidet. Spørsmålet som har blitt stilt er: «hvem tror du har bestemt at det er denne overordnede målsettingen som skal ligge til grunn for strategiarbeidet?».

Samtlige respondenter er av den oppfatning at det er ledelsen som står bak målformuleringen i strategiarbeidet. Svarene reflekterer en forventning utledet av det instrumentelle perspektivet, der målene i strategiarbeidet blir sett på som formelle og det er toppledelsen som har formulert dem.

Svarene varierer likevel med hensyn til hvem respondentene mener ledelsen er. Mens flere ansatte mener det er ledelsen i Luftfartstilsynet som alene har formulert dem, nevner lederne Samferdselsdepartementet i sine svar. En respondent understreker oppfatningen sin med å at «det kommer i alle fall ikke fra resepsjonen eller et annet lavere nivå».

Disse presiseringene støtter i stor grad opp om forventningen nevnt over og hierarkimodellen.

Selv om Luftfartstilsynet er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan, så er det direkte underlagt Samferdselsdepartementet. I blant annet instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter legger Samferdselsdepartementet føringer for Luftfartstilsynets virksomhet. Luftfartstilsynet rapporterer på sin side til Samferdselsdepartementet gjennom for eksempel års- og tertialrapporter. I et hierarki vil således Samferdselsdepartementet ligge over Luftfartstilsynet.

Når ansatte likevel peker på egen ledelse i Luftfartstilsynet i sine svar, kan det koples opp mot forestillingen om begrenset rasjonalitet. En forventning utledet av denne ideen går ut på at ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og forståelse av målene enn lederne i organisasjonen. Mens ansatte i all hovedsak utfører fagrelaterte oppgaver, så vil lederne ha oppgaver på et mer overordnet nivå. I denne sammenhengen betyr det at det er lederne som først og fremst har kontakten med Samferdselsdepartementet; det er for eksempel de som deltar på

etatsstyringsmøter og har ansvaret for å rapportere til Samferdselsdepartementet. Ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil således ha mindre innsikt i det som foregår mellom Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet enn det lederne har.

En respondent tror videre at fagforeningen har vært delaktig i formuleringen, mens en annen respondent utbroderer svaret sitt med å si at «jeg tror ledergruppen greier å lire ut noe, så lar de KS formulere noe salgbart».

At fagforeningen har vært delaktig i formuleringen kan sees i sammenheng med forhandlingsmodellen, som ikke er en del av denne analysen. Utsagnet vil dermed ikke bli kommentert noe nærmere her. Når det gjelder utsagnet om at ledergruppen lar KS formulere noe salgbart, så kan det sies å være i tråd med myteperspektivet. Slik respondenten ordlegger seg kan det se ut som han/hun oppfatter målsettingen i strategiarbeidet, som en del av en moderne og tidsriktig oppskrift. En forklaring som Røvik viser til for spredning av populære tidsskrifter, er det han kaller for tidsmarkering (gjengitt av Christensen et. al. 2009: 87-90). Det innebærer at oppskriften blir lansert på et tidspunkt, da den representerer løsningen på et problem som svært mange i organisasjonen ser på som utfordrende. Målsettingen for strategiarbeidet ble lansert på et tidspunkt da mange ansatte var blitt oppmerksomme på at økonomien i organisasjonen ville bli forverret. Målsettingen kan av den grunn sees på som en løsning på det som mange oppfattet som en vanskelig situasjon.

#### 6.4 Fullstendig informasjon og kunnskap om mål-middelsammenheng

Utgangspunktet for kap. 7.4 er en forventning om at ansatte oppfatter at beslutningstakerne har fullstendig informasjon og kunnskap om mål-middel sammenhenger. Spørsmålene som er stilt for å undersøke dette er: i) «Kan du utdype det du mener ligger i at vi skal løse oppdraget vårt effektivt?» og ii) «kan du utdype det du mener ligger i at vi skal ha tydeligere fokus på prioriterte oppgaver?».

Som vi har sett legger ansatte mest vekt på virkemidler når de skal konkretisere nærmere hva som ligger i å løse oppdraget effektivt, mens lederne i tillegg legger vekt på «rett bruk av penger».

Gode IT-verktøy og nødvendig kompetanse er virkemidler som trekkes fram både av ledere og ansatte når de skal konkretiserer nærmere hva som ligger i å løse oppdraget effektivt.



En ansatt på avdeling 1 svarer dessuten dette: «At vi gjør ting likt, at vi står for de samme verdiene og at vi håndterer tilsynsobjektene likt (...).

Svaret kan være en indikasjon på at respondenten mener at det i Luftfartstilsynet fins flere subkulturer, som skiller seg fra hverandre med hensyn til hva de gjør, hvilke verdier de forfekter og hvordan de håndterer tilsynsobjektene.

Subkulturer oppstår blant annet som følge av ulike profesjonstilhørighet, avdelingstilhørighet og plassering i hierarkiet. Luftfartstilsynet rekrutterer mange ansatte fra luftfarten, og da blant annet fra luftforsvaret, fly- og helikopterselskap og Avinor.

I tillegg til at mange ansatte har lik utdanningsbakgrunn, har også mange ansatte hatt samme arbeidsgiver før de kom til Luftfartstilsynet. I Luftfartstilsynet ansettes de i seksjoner og avdelinger som i stor grad reflekterer deres profesjonsbakgrunn; i flyoperativ og flyteknisk avdeling finner en mange ansatte med henholdsvis pilotbakgrunn og flyteknisk bakgrunn fra luftforsvaret og sivil luftfart, mens en i flyplass- og flysikringsavdelingen finner flere ansatte som blant annet tidligere har jobbet i Avinor.

Kombinasjonen lik utdannings- og erfaringsbakgrunn sammen med en organisasjonsstruktur i Luftfartstilsynet, som i stor grad gjenspeiler utdanning og erfaringsbakgrunn, kan bidra til å ivareta og forsterke bestemte verdier og antakelser som forfektes av bestemte profesjonsutdanninger. Dette vil også kunne gi seg utslag i ulike adferd og målforståelse. Dette vil i så fall være i tråd med en forventning utledet av kulturperspektivet, nemlig at ansattes målforståelse vil reflektere fagbakgrunn, arbeidsoppgaver og hierarkiske plassering (Jacobsen & Thorsvik 2013: 152-154).

Også utsagnet om at «det høres ut som de vil ha mer for mindre. Jeg er bekymret for sikkerhetsnivået og de menneskelige ressursene på avdelingen», kan sees i sammenheng med kulturperspektivet og forventningen nevnt over samt redegjørelsen i 7.1.1.

I tillegg til «riktige virkemidler» vektlegger lederne «riktig bruk av penger» når de skal konkretisere hva som ligger i å løse oppdraget effektivt. «Det at vi skal bruke pengene effektivt betyr at vi bruker pengene mest mulig rett for å få mest mulig flysikkerhet», sier en av lederne.

I dette utsagnet ligger det en erkjennelse av at Luftfartstilsynet ikke har ubegrenset med midler, men må prioritere de ressursene det har til rådighet for å få «mest mulig flysikkerhet». Av dette

følger det at Luftfartstilsynet må velge et alternativ som gir god nok måloppnåelse, nemlig «mest mulig flysikkerhet». Beslutningsregelen er «satisfiering» i stedet for «maksimering», der tilfredsstillende og ikke nødvendigvis optimale løsninger velges.

Oppfatningene her i tråd med en forventning utledet av ideen om begrenset rasjonalitet, der ansatte oppfatter at alternativene som velges gir «god nok» eller tilfredsstillende grad av måloppnåelse (Christensen et. al.2009: 36).

Ansatte og ledere er ikke helt samstemte i hva som skal til for å nå det overordnede målet i strategiarbeidet. Det betyr at funnene her ikke er i samsvar med forventningen innenfor det instrumentelle perspektivet, som går ut på at organisasjonen som helhet har fullstendig informasjon og kunnskap om mål-middel sammenhenger.

Mens ansatte i all hovedsak fokuserer på virkemidler, er lederne også opptatt av å «bruke pengene rett». Dette reflekterer «arbeidsdelingen» som er mellom ledere og ansatte på et lavere nivå. Mens ansatte i all hovedsak utfører fagrelaterte oppgaver, så har lederne også ansvaret for blant å holde rammene i budsjettet. Funnene er videre i tråd med en forventning, som vi tidligere har vært inne på, nemlig at ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og forståelse av virkemidler og mål enn lederne i organisasjonen.

Avslutningsvis kan det være verdt å nevne at det som her er blitt omtalt som virkemidler vil i andre sammenhenger bli omtalt som mål. Hva som er virkemidler og hva som er mål kan ofte være uklart, noe som gjør at det også kan være vanskelig å si om det er en sammenheng mellom mål og midler. At sammenhengen mellom mål og midler er uklar er også i tråd med en forventning en kan utlede ut fra ideen om begrenset rasjonalitet og i strid med en svært sentral forventning innenfor det instrumentelle perspektivet, nemlig at mål-middel sammenhengene er klar.

#### 6.4.1 Prioritering av virkemidler

«Riktig bruk av penger», som lederne er opptatt av, kan videre sees i sammenheng med hvilke oppgaver som skal prioriteres.

På spørsmålet om hva respondentene mener ligger i «en tydelige fokus på prioriterte oppgaver» svarer fire av respondentene, herunder to ledere, at det betyr en sterkere prioritering av tilsynsoppgaver. En tredje leder svarer at dette betyr en sterkere fokus på kompetanseoppbygging, mens to av de ansatte på avdeling 1 tar ikke stilling til hva som ligger i prioriterte oppgaver. De

sier derimot at det er henholdsvis regelverket og ledelsen i Luftfartstilsynet som bestemmer hva som skal prioriteres. En siste respondent på avdeling 2 sier at dette handler om å gjøre et valg, der du velger noe framfor noe annet.

I forlengelsen av det sistnevnte respondent svarer kan en spørre seg hvilken beslutningsregel som vil bli fulgte når beslutningstakerne skal velge noe framfor noe annet.

Følger vi tankegangen knyttet til begrenset rasjonalitet vil beslutningsregelen være satisfiering i tråd med det som er skissert over. Alternativt vil en kunne tenke seg at når mål og handlingsalternativ skal prioriteres, så vil en velge handlingslogikken som en finner innenfor det institusjonelle perspektivet, nemlig det March og Olsen kaller for «passende adferd» (Christensen et. fl. 2009, s 54). Prioriteringsarbeidet vil da enten kunne skje på bakgrunn av hvordan «en pleier» å prioritere i organisasjonen, eventuelt på bakgrunn av hvilke regler og identiteter som oppfattes som viktigst.

I Luftfartstilsynet er det flere identiteter som vil kunne gjøre seg gjeldende. Det mest åpenbare er den sterke identiteten til luftfarten og «flysikkerhetskortet», som mange ansatte bærer med seg etter å ha jobbet lenge i luftfarten. En annen identitet er knyttet til Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan, der rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet, som for eksempel budsjettkontroll, står i høysetet. Spørsmålet blir da hvilken identitet som da «vinner fram» i prioriteringsarbeidet. I tillegg vil prioriteringsarbeidet kunne relateres til erfaringer som andre organisasjoner har gjort. For Luftfartstilsynet vil det være nærliggende å høste erfaringer fra for eksempel de øvrige luftfartsmyndighetene i Norden. Til slutt vil prioriteringsarbeidet kunne være mer eller mindre en kopi av prioriteringsarbeidet, som avdelingen eller organisasjonen nettopp har gjort.

Hvilke valg beslutningstakerne ender opp med vil da være avhengig av hva beslutningstakerne mener er viktigst. Den sterke identitet til luftfarten, som mange ansatte i Luftfartstilsynet har, gjør nok at prioriteringen ofte går i favør av mål og tiltak som favoriserer luftfart som fagfelt, mens mer administrative mål og tiltak til tider blir satt litt lengre ned på prioriteringslisten.

## 6.5 Ansatte oppfatter at målene er lette å følge opp og innfri

Utgangspunktet for kap. 7.5 er en forventning om at ansatte vil oppfatte at målene er lette å følge opp og innfri. Spørsmålene som er stilt for å finne ut av dette er: i) «Tror du at Luftfartstilsynet innen 2018, som er da strategiarbeidet gjelder for, har blitt mer effektivt og fått en tydeligere fokus

på prioriterte oppgaver?», ii) «tror du vi noen gang greier å oppnå visjonen med «ingen omkomne i norsk luftfart?» og iii) «tror du vi vil bli verdens beste tilsyn?».

#### 6.5.1 Målene i strategiarbeidet 2014-2018

Fire av åtte respondenter, herunder to ledere og to ansatte, mener at Luftfartstilsynet vil nå det overordnede målet i strategiarbeidet innen 2018. I svarene deres går det fram at dette ikke er noe de bare tror, men noe de er sikre på.

En av respondentene viser til forbedringsarbeidet i Luftfartstilsynet i sin begrunnelse på hvorfor Luftfartstilsynet vil nå målet sitt «Det pågår hele tiden bevisst, men det pågår også ubevisst i alle prosesser, sier denne respondenten. Og fortsetter med å si: «Det er et høyt fokus på dette i Luftfartstilsynet. Det beste forbedringsarbeidet skjer utenom de største prosjektene. Det er min erfaring».

Respondenten viser her til to typer forbedringsarbeid; det som pågår bevisst og det som pågår ubevisst. Det bevisste forbedringsarbeidet skjer ofte gjennom prosjekter, som typisk er nedsatt av ledelsen, har definerte mål og en tidsbegrenset varighet. Til grunn for prosjektet ligger et mandat som legger føringer for arbeidet i prosjektet, herunder hvilke ressurser som er til rådighet. Prosjektarbeid, som her beskrevet, vil være i tråd med tenkningen innenfor det instrumentelle perspektivet. Målet om å oppnå forbedring trenger imidlertid ikke å være formalisert; det kan også være noe som foregår ubevisst i «hodene på folk». Det bringer oss over til det kulturperspektivet og forventningen om at viktige antakelser og verdier vil reflekteres i ansattes målforståelse. I følge denne respondenten er forbedringsarbeid en verdi som kjennetegner kulturen i Luftfartstilsynet og et mål som alle vil slutte seg til: «Det starter i 1. etg. og slutter i 8. etg».

To andre respondenter støtter oppfatningene om at Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet, men legger inn flere forbehold i svarene sine. Et av dem går ut på at Luftfartstilsynet ikke «endrer kurs underveis», men gjennomfører strategiarbeidet.

At bare halvparten tror Luftfartstilsynet vil oppnå målene i strategiarbeidet gir ikke en entydig støtte til forventningen innenfor det instrumentelle perspektivet, som går ut på at ansatte oppfatter målene som lette å følge opp og innfri. At to av respondentene også legger inn forbehold i svarene sine, kan tolkes dithen at de ikke er sikre på om ledelsen faktisk opererer med klare og entydige mål og/eller om de har fullstendig oversikt over alle handlingsalternativ og

konsekvensene av disse. Det vil i så fall være i samsvar med en forventning en kan utlede utfra forestillingen om begrenset rasjonalitet, der ansatte oppfatter målene som uklare, inkonsistente og ustabile.

En ansatt på avdeling 2 svarer at hvis Luftfartstilsynet greier å øke sin effektivitet, så har det gått på bekostning av noe annet. Denne oppfatningen er allerede gjort rede for i kap. 7.1.1. og kan sees i sammenheng med en forventning utledet av det kulturperspektivet.

En siste respondent, en ansatt på avdeling 1, sier at han/hun ikke tror at Luftfartstilsynet vil nå målene i strategiarbeidet innen 2018, noe vedkommende begrunner på følgende måte: «Jeg håper det, men jeg tror kanskje ikke det (...). Jeg har hørt om strategiarbeidet, men det er ikke en del av min hverdag. Det er mulig at det diskuteres i ledergruppen, men det når ikke meg om mine kollegaer, det jeg vet». Også dette utsagnet vil være i samsvar med den tankegangen som ideen om begrenset rasjonalitet er tuftet på, og mer bestemt forventningen om at ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og målforståelse enn lederne i organisasjonen. Strategiarbeidet er noe som snakkes om «der oppe», men som ikke når ansatte som til daglig jobber med mer fagspesifikke oppgaver.

#### 6.5.2 Ingen omkomne i norsk luftfart

Selv om tre av respondentene svarer ja på spørsmålet om vi noen gang kommer til å oppnå «null-visjonen», er de enige i utsagnet til fire andre respondenter om at det vil være umulig å garantere seg mot ulykker. Sju av svarene her er dermed ganske like. Flere av respondentene legger videre til at null omkomne er det endelige målet. Den siste respondenten mener at det er vanskelig å si noe om vi vil oppnå dette i framtiden.

At flertallet av respondentene svarer som de gjør kan sees i sammenheng med den rollen Luftfartstilsynet har i norsk luftfart.

Luftfartstilsynets rolle er å føre tilsyn med aktørene i norsk luftfart, mens det er aktørene i luftfarten, som for eksempel fly-, helikopterselskap og lufthavnoperatører, som har ansvaret for å ivareta flysikkerheten. Målet er klart, men mål-middel sammenhengen er komplisert og til dels uklar, samtidig som mange av virkemidlene helt eller delvis er kontrollert av andre aktører i luftfarten. Det er grunn til å tro at det er disse begrensningene som ligger til grunn for at respondentene gir et forbehold når de blir spurt om de tror null-visjonen» vil oppnås eller ikke.

Den begrensningen som vi finner her vil således være i tråd med tenkningen knyttet til begrenset rasjonalitet og forventningen om at mål-middel sammenhengene er uklare.

### 6.5.3 Verdens beste tilsyn for sikker luftfart

Respondentene svarer svært ulikt på spørsmålet om Luftfartstilsynet vil «bli verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Svarene går også på tvers av inndelingen av respondenter i denne oppgaven: en leder og to ansatte fra henholdsvis avdeling 1 og 2 svarer nei. En leder og en ansatt fra avdeling 1 sier at det er vanskelig å måle, mens en ansatt på avdeling 2 sier både ja og nei. En leder og en ansatt på avdeling 1 svarer ja, der den ene tar et forbehold i svaret sitt.

Et fåtall av respondentene tror at Luftfartstilsynet vil bli verdens beste tilsyn (for sikker luftfart). Det er i strid med forventningen innenfor det instrumentelle perspektivet, som går ut på at ansatte vil oppfatte målene som lette å følge opp og innfri.

Mye av argumentasjonen som blir brukt her er den samme som den vi fant i 7.1.3, der respondentene svarte på spørsmålet om hva som ligger i «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Også her svarer to av respondentene at det vil være vanskelig måle. Dette er utsagn som kan sees i sammenheng med myteperspektivet og som det er gjort rede for 7.1.3. Mangel på ressurser, herunder hensiktsmessige IT-verktøy og nødvendig kompetanse, nevnes også som grunner for mangel på måloppnåelse. Oppfatningene kan sees i sammenheng med forestillingen om begrenset rasjonalitet og gjort rede for i kap. 7.4.

En av de ansatte avslutter intervjuet sitt med et hjertesukk og følgende kommentar: «Jeg får litt dårlig samvittighet når de gjelder disse spørsmålene (...). Jeg må skjønne dem bedre. Noen må tørre og sette ord på dem, slik at jeg kan eie dem og at de blir mine egne».

Et slikt utsagn kan forstås på mange måter. Det kan for det første sees i sammenheng med ideen om begrenset rasjonalitet og forventningen om at ansatte på et lavere nivå i organisasjonen vil ha en snevrere innsikt og forståelse av målene enn personer «høyere opp i systemet». Målene gir ikke mening for denne respondenten, fordi de ikke blir operasjonalisert og gjort relevant for det denne respondenten jobber med til daglig. En annen måte å se dette på er gjennom myteperspektivet, der målene blir oppfattet som visjoner eller symboler. Det høye abstraksjonsnivået som disse målene har, gjør at respondenten lett kan oppfatte dem som noe er lett å snakke om, men som vil være veldig vanskelig å følge opp og innfri. Omsider kan dette utsagnet sees i sammenheng med kulturperspektivet, der en av forventningene er at dersom målene er i strid med sentrale verdier i

organisasjonen, så vil de bli frastøtt av medlemmene der. Respondenten skjønner dem ikke, noe som også kan bety at vedkommende ikke ønsker å skjønne dem. Derfor er heller ikke målene relevant for denne respondenten.

## 7 Konklusjon

Utgangspunktet for tema og problemstilling i denne oppgaven var samtaler jeg hadde hatt med ansatte i Luftfartstilsynet, som sa at de ikke skjønnte hva strategiarbeidet dreide seg om, og ikke minst målene i strategiarbeidet. Jeg ønsket å finne ut av om det dette var et reelt bilde av situasjonen eller om inntrykket var feilaktig.

Svaret viste seg å være begge deler. Respondentene har lik forståelse av visjonen «ingen omkomne i norsk luftfart». De mener at det er en sammenheng mellom målsettingen i strategiarbeidet og har med det like oppfatninger knyttet til målkonsistens. Hvorvidt vi vil oppnå null-«visjonen» eller ikke, er også likt forstått hos respondentene.

Når det gjelder andre mål, så er respondentene innenfor henholdsvis ledere og ansatte splittet i oppfatningene sine. Dette gjelder forståelsen av målene i strategiarbeidet, hvem som har formulert målene i strategiarbeidet og forståelsen av mål-middelsammenheng. Her mener lederne noe, mens ansatte mener noe annet.

Når det gjelder forståelsen av hva som ligger i «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)» og måloppnåelse knyttet til strategiarbeidet og «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)», så varierer oppfatningene til respondentene veldig mye. Her er det ingen sammenheng mellom hvem som svarer hva.

Ansattes oppfatninger av målene blir forsøkt forklart gjennom to hovedperspektiv: det instrumentelle perspektivet med hierarkimodellen og ideen om begrenset rasjonalitet, i tillegg til det institusjonelle perspektivet med kulturperspektivet og myteperspektivet. Mange av funnene støtter opp om forventningene innenfor det instrumentelle perspektivet, og da spesielt forestillingen om begrenset rasjonalitet. Det instrumentelle perspektivet kan likevel ikke alene forklare funnene i oppgaven. Derimot har kulturperspektivet og myteperspektivet gitt verdifulle suppleringer til det instrumentelle perspektivet, og bidratt til å gi en dypere og mer helhetlig forståelse av funnene i oppgaven.

Ser vi funnene opp mot oppgavens problemstilling: «Hvordan oppfatter ansatte i Luftfartstilsynet målene i strategiarbeidet?», så er altså ikke svaret entydig. Ansattes målforståelse kan forklares på ulike vis, noe valgte teoretiske perspektiv har bidratt til.

Som forskningsdesign har jeg valgt en kvalitativ metode, der jeg har intervjuet åtte ansatte i Luftfartstilsynet. Som utvalgskriterium har jeg valgt det som Hellevik kaller «skjønnsmessig utvelging» (Hellevik 1980: 81). I det ligger det at respondentene blir valgt ut på bakgrunn av hvor typiske de er for universet av enheter. En utfordring med skjønnsmessig utvelging er at de kan avvike systematisk fra universet som helhet; de trenger ikke representere noen andre enn seg selv. Spørsmålet blir da om funnene ville ha vært helt annerledes dersom jeg hadde intervjuet andre personer i Luftfartstilsynet. Jeg har forsøkt å omgå denne ulempen ved å intervju respondentene fra ulike fagområder i organisasjonen og fra ulike stillingsnivå. Med det har jeg fått en dypere og mer helhetlig forståelse av ansattes oppfatninger av målene i organisasjonen. Det er likevel usikkert hvor mange som deler disse oppfatningene i Luftfartstilsynet.

For å finne ut av dette kan en velge en kvantitativ forskningsdesign, som beskrevet i metodekapitlet, der en måler funnene som er gjort i denne studien blant alle ansatte i organisasjonen. Med det vil en finne ut hvor utbredt de ulike synspunktene er. Ved hjelp av en slik undersøkelse vil en også kunne etablere tiltak for å sikre at målforståelsen blir mest mulig lik i hele organisasjonen.

Hensikten med mål- og resultatstyring er, som jeg nevnte i innledningen, å få til en sterkere operasjonalisering av mål i offentlig sektor som ofte sees på som svært kompleks. En sterkere konkretisering skal også gjøre det enklere for offentlige organisasjoner og vurdere og velge ulike handlingsalternativ og ikke minst evaluere resultatene fra dem. Sagt på en annen måte skal klare mål, hjelpe beslutningstakerne til å gjøre de «rette valgene». I et strategiarbeid vil dessuten klare mål være en avgjørende suksessfaktor når «en skal gå fra ord til handling». Det er da ansatte på ulike nivå i organisasjonen ofte blir involvert og får ansvaret for den praktiske oppfølgingen av målene.

Som vi har sett har respondentene svært varierende oppfatninger av hva som ligger i «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Det samme gjelder for måloppnåelse i strategiarbeidet og måloppnåelse for visjonen om «verdens beste tilsyn (for sikker luftfart)». Måltvetydighet gir rom for fortolkninger, som vi også har sett her.



Som vi har vært inne på kan uklare mål både forklares ut fra et instrumentelt perspektiv og myteperspektivet. I forlengelsen av sistnevnte perspektiv kan en spørre seg om det å ha mål i seg selv er med på å sikre organisasjonen legitimitet fra omgivelsene. Organisasjonen setter seg mål for å ha mål, uten tanke på å skulle oppnå noe. Krav til statlige organisasjoner om mål- og resultatstyring sammen med en idè om at det er «trendy å ha mål», kan i så fall være med på forklare at organisasjoner velger en slik tilnærming. Om dette er en utbredt tilnærming i statlige organisasjoner kunne det ha vært interessant å se nærmere på. Dette kan være grunnlag for studier i andre organisasjoner.

#### *Hva kan organisasjoner og ledere lære av funnene i oppgaven?*

Som vi har sett har respondentene innenfor henholdsvis ledere og ansatte ulik forståelse av flere av målene i denne studien.

Funnene kan tyde på at den spesialiserte organisasjonsstrukturen i Luftfartstilsynet kan være en viktig årsak til dette. Den formelle strukturen bidrar til å snevre ansattes innsikt og forståelse og gjøre det vanskelig for dem å se egen rolle i et større perspektiv. Lederne derimot, sitter «høyere opp i systemet», og vil ha den grunn ha lettere for å se målene i et «fugleperspektiv» og dermed på et mer overordnet nivå.

En kan tenke seg at en mindre spesialisert og flatere organisasjonsstruktur kan gjøre målene mer tilgjengelig og mer tilgjengelig og mer relevant for organisasjonen som helhet, da ansatte i mindre grad kun vil konsentrere seg om fagspesifikke mål. Også andre mål vil være relevant for dem i en slik struktur.

En annen årsak til ulik målforståelse er ulik vektlegging av administrative mål. Flysikkerhet som verdi står høyt i kurs blant ansatte i Luftfartstilsynet. Ledere må samtidig ta mer hensyn til administrative mål. Disse målene kan av enkelte ansatte oppfattes som om de er i konflikt med hverandre. En kan tenke seg at en større involvering fra ansattes side tidlig i prosessen, kan bidra til at de får større forståelse for organisasjonens virksomhet og med det også større forståelse og likeartet oppfatning av målene.

Omsider er selve målformuleringen viktig å se på. Vage og uklare mål kan lett oppfattes som noe som det er lett å snakke om, men vanskelig å følge opp og innfri. Målene gir derfor begrenset mening for ansatte. Målene bør derfor formuleres så klare som mulig, slik at de ikke åpner opp for måltvetydighet.

## 8 Litteraturliste

Avinor. (2015) *Luftfartens samfunnsnytte*, [https://avinor.no/globalassets/\\_konsern/om-oss/rapporter/luftfartens-samfunnsnytte.pdf](https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/luftfartens-samfunnsnytte.pdf)

Bønn, P. S. & Ihlen Ø. (2009), *Åpen eller innadvendt*, Gyldendal, Oslo

Christensen, T., Lægreid P., Roness P.G. & Røvik K.A. (2009), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo.

Christensen T., Lægreid P. & Wise L.R. (2002), *Transforming Administrative Policy*, Public Administration, Vol. 80 No.1, Blackwell Publishers, Oxford.

Chun Y.H. & Rainey H.G. (2005), *Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 15, no 1, Journal of Public Administration Research and Theory Inc.

Desmidt S. (2016), *The Relevance of Mission Statements: Analysing the antecedens of perceived message quality and its relationship to employee mission engagement*, Public Management Review, 18:6, DOI:10/1080/14719037.2015.1051573.

Egeberg M. & Lægreid P. (1999): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo.

Hellevik, O. (1980), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo

Jacobsen, D.I. (2015), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*, Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Jacobsen, D.I & Thorsvik, J. (2013), *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget, Bergen.

Jacobsen, D.I. (2015), *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, Høyskoleforlaget, Kristiansand

Johannessen, A. et. al. (2010), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, abstrakt forlag, Oslo

Lijphard, A (1971): *Comparative Politics and the Comparative Method*, American Political Science Review.

Luftfartstilsynet, *Luftfartstilsynets strategiarbeid 2014-2018*, interne dokumenter

March, J.G. & Olsen, J.P (1995), *Democratic governance*, Free Press, New York.

Røvik, K.A. (2007), *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.

Samferdselsdepartementet, (2015), *Luftfarten i Norge*,

<https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/luftfarten-i-norge/id2076248/>

Samferdselsdepartementet, *Statsbudsjettet 2015 – Tildelingsbrevet til Luftfartstilsynet for 2015*,

[http://www.luftfartstilsynet.no/oss/Tildelingsbrev\\_til\\_Luftfartstilsynet\\_for\\_2015](http://www.luftfartstilsynet.no/oss/Tildelingsbrev_til_Luftfartstilsynet_for_2015)

Samferdselsdepartementet (2009) *Instruks for Luftfartstilsynet*,

[http://www.luftfartstilsynet.no/oss/Instruks\\_for\\_Luftfartstilsynet](http://www.luftfartstilsynet.no/oss/Instruks_for_Luftfartstilsynet)

Schein, Edgar H (1985) *Organizational Culture and Leadership*, Jossey – Bass Inc, Publishers, London, San Francisco.

Scott, R.W & Davis, G.F (2007), *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*, Pearson Education, Upper Saddle River, N.J.

Yin, R. K (1989), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, London